

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ПЯТИГОРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

*На правах рукописи*



**АХЪЯДОВ Эльман Саид-Мохмадович**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗАКОНО-  
ДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАР-  
СТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

12.00.02 – конституционное право; конституционный су-  
дебный процесс; муниципальное право

**ДИССЕРТАЦИЯ**  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор  
**Тхабисимова Людмила Аслановна**

**Пятигорск – 2018**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	3
Глава I. <b>КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ</b>	14
§ 1. Категория конституционно-правовой ответственности региональных парламентов: теоретический анализ	14
§ 2. Становление конституционно-правовой ответственности региональных парламентов в России	35
§ 3. Конституционно-правовая ответственность парламентов субъектов зарубежных федеративных государств	48
Глава II. <b>РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ СКФО</b>	64
§ 1. Нормативные основы конституционно-правовой ответственности региональных парламентов	64
§ 2. Институт роспуска парламентов субъектов Федерации	83
§ 3. Иные меры конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов Федерации	115
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	138
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ</b>	153

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Охраняя стабильность конституционно-правовых отношений, выступая средством обеспечения продолжения поступательной модернизации конституционно-правовых институтов и условия обеспечения государственного строительства в сфере федеративных отношений, являясь залогом соблюдения прав, свобод и законных интересов российских граждан, конституционно-правовая ответственность продолжает оставаться проблемным и пробельным институтом конституционного права.

Конституционно-правовая ответственность и как юридическая категория доктрины и науки конституционного права, так и как значимый конституционно-правовой институт продолжает оставаться дискуссионным явлением. Вышеупомянутая дискуссионность в полной мере относится к такому виду ответственности, как конституционно-правовая ответственность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (далее по тексту: парламентов субъектов федерации; региональных парламентов).

Совершенствование института конституционно-правовой ответственности органов власти в целом и региональных парламентов – в частности, будет, в свою очередь, способствовать повышению доверия общества к органам власти, повышать легитимность власти и её законоустановлений в глазах граждан, способствовать развитию правового сознания и правовой культуры и противодействовать распространению правового нигилизма, что особенно актуально в субъектах Российской Федерации, расположенных в пределах Северо-Кавказского федерального округа, в связи с наличием в округе ряда сложноразрешимых социально-экономических проблем, нуждающихся в дальнейшей гармонизации этноконфессиональных отношений, необходимости обеспечить ускоренные темпы экономического роста, консолидацию власти и общества перед лицом внешних угроз.

Таким образом, актуальность исследования становления, нормативного закрепления и функционирования, конституционно-правовой ответственности региональных парламентов не вызывает сомнений. Указанные вопросы представляют научный интерес и в качестве предмета теоретического и сравнительно-правового исследования, и в качестве источника рекомендаций по совершенствованию российского конституционного законодательства.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Конституционно-правовая ответственность, как институт конституционного права исследуется в трудах С.А. Авакьяна, И.Н. Барцица, А.В. Безрукова, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, В.В. Гошуляка, А.Н. Домрина, Н.М. Колосовой, О.Е. Кутафина, А.А. Ливеровского, В.О. Лучина, Л.А. Нудненко, М.В. Мархгейм, И.А. Умновой, Д.Т. Шона.

Проблемам федерализма, федеративных отношений, федерального вмешательства, организации и реализации системы сдержек и противовесов в вертикальном и горизонтальном разделении властей и разграничении предметов ведения и полномочий публичной власти в России и в зарубежных странах, посвящены труды следующих ученых: М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, Л.Ф. Болтенковой, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиева, Р.М. Дзидзоева, В.Т. Кабышева, Л.М. Карапетяна, С.Ф. Кечекьяна, А.Н. Кокотова, В.Е. Колесникова, М.А. Краснова, В.А. Кряжкова, К.Т. Курашвили, О.Е. Кутафина, А.И. Лепешкина, В.В. Маклакова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.В. Невинского, А.Н. Нифанова, Ж.И. Овсепян, О.Н. Полухина, В.И. Савина, М.С. Саликова, И.С. Самощенко, Е.Е. Тонкова, В.А. Туманова, А.М. Фарукшина, Т.Я. Хабриевой, А.Г. Чернявского, А.Н. Черткова, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая, Б.В. Щетинина, Б.С. Эбзева и др.

Исследования конституционно-правовых аспектов организации публичной власти в Российской Федерации и на уровне субъектов федерации, вопросам конституционно-правового статуса органа публичной власти, в том числе – законодательного (представительного) органа власти субъекта феде-

рации и такого элемента статуса, как конституционно-правовая ответственность, осуществлены в научных работах таких ученых, как, А.С. Автономов, П.А. Астафичев, А.В. Безруков, В.В. Гошуляк, А.А. Захаров, В.В. Иванов, А.А. Кондрашев, В.А. Кряжков, А.А. Ливеровский, В.Н. Невинский, Л.А. Нудненко, Ж.И. Овсепян, А.Е. Постников, В.В. Пустогаров, В.А. Ржевский, Э.В. Тадевосян, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Л.А. Тхабисимова, Т.Я. Хабриева, А.М. Цалиев, В.А. Черепанов и другие.

**Объект** диссертационного исследования – общественные отношения в сфере конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов федерации.

**Предмет** диссертационного исследования – конституционно-правовые нормы регулирующие отношения по поводу применения мер конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов федерации.

**Цель** диссертационного исследования – анализ нормативного конституционно-правового закрепления и фактической реализации конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации.

Достижению заявленной цели способствовало решение следующих **задач**:

- теоретический анализ категории конституционно-правовой ответственности региональных парламентов;
- определение этапов и особенностей становления конституционно-правовой ответственности региональных парламентов в России;
- выявление специфики конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов зарубежных федеративных государств;
- анализ конституционно-правового закрепления ответственности законодательного (представительного) органа субъекта федерации;
- исследование института роспуска парламентов субъектов федерации;
- характеристика иных мер конституционно-правовой ответственности парламентов субъекта федерации.

**Методология исследования** представлена совокупностью общенаучных **методов**, частных и специальных приемов научного познания. Применение сравнительно-правового метода позволило исследовать особенности конституционно-правовой ответственности как общемирового явления, выявить общее и особенное в организации указанного института. На основе сравнительной характеристики с соответствующим институтом зарубежных федеративных государств обоснованы предложения по использованию зарубежного опыта при совершенствовании российского законодательства. Использование системно-функционального, системно-структурного, формально-логического, исторического методов позволило провести анализ правовых норм, устанавливающих конституционно-правовую ответственность региональных парламентов. Формально-юридический подход, а также метод функционального анализа позволили, на основе правил формальной логики и посредством теоретических обобщений, выявить доктринальные и юридико-технические пробелы и проблемы федерального и регионального законодательства, определить наиболее адекватные пути его совершенствования.

**Теоретическая основа** исследования включила труды таких учёных, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, П.А. Астафичев, М.И. Байтин, А.А. Белкин, Н.А. Богданова, Н.В. Витрук, В.С. Нерсесянц, О.Э. Лейст, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Тонков, Б.Н. Топорнин, Т.Я. Хабриева.

**Правовую основу** исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законодательство РСФСР, СССР, законодательство зарубежных федеративных государств, нормативные акты Президента России, Правительства России, палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации; решения Конституционного Суда Российской Федерации, решения федеральных судов, конститу-

ционных (уставных) судов субъектов федерации. Научная литература и периодика, комментарии и акты толкования законодательства.

**Эмпирическая основа** исследования включает опору на судебную и правоприменительную практику, аналитические материалы и статистические данные федерального и регионального уровня формирования, имеющие отношение к анализу избранной автором проблематики.

**Научная новизна** работы обусловлена тем, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея о сущности категории конституционно-правовой ответственности региональных парламентов и определены её уникальные признаки;

– предложены: подходы к осмыслению категории роспуска регионального законодательного органа, как универсальной конституционной правовой категории; основные тенденции развития системы мер конституционно-правовой ответственности в субъектах федерации; уникальные формы конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов Федерации, находящихся в пределах СКФО;

– доказаны конкретные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и субъектов федерации в сфере закрепления конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации;

– введены в научный оборот авторские трактовки категорий «конституционно-правовая ответственность», «роспуск парламентов субъектов федерации».

**На защиту выносятся** следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Авторская трактовка категории «конституционно-правовая ответственность», которая заключается в её осмыслении как воздействия на участников правоотношений конституционно-правовыми средствами в качестве:

1) санкции за проступки, затрагивающие охраняемые конституционным за-

конодательством интересы; 2) меры конституционно-правовой охраны указанных интересов.

Автором обосновано наличие комплекса уникальных признаков конституционно-правовой ответственности, в частности: в отдельных случаях закон не предусматривает необходимость оценки виновности привлекаемых к ответственности лиц (отмена нормативного акта, признанного не соответствующим нормам, имеющим высшую юридическую силу); под воздействием санкции конституционно-правовой ответственности могут оказаться лица, чьи действия не содержали в себе признаков конституционного проступка (правонарушения), а поведение оставалось правомерным (в случае роспуска коллективного субъекта за принятое коллегиально решение).

2. Авторский вывод о наличии дисбаланса в «системе сдержек и противовесов» на региональном уровне. Названный дисбаланс проявляется в системе встречных мер конституционно-правовой ответственности в субъекте федерации (между главой региона и региональным парламентом), в закреплении большего количества оснований применения указанных мер главе субъекта, предполагая, при этом, более простые процедуры реализации мер ответственности (вплоть до роспуска парламента), причем, не только в сравнении с аналогичными по смыслу процедурами применения парламентами мер ответственности по отношению к главам субъектов.

3. Основанный на диахронном методе авторский вывод о формировании исторически обусловленной тенденции новейшего периода истории регионального парламентаризма, состоящей: в последовательном усилении роли Президента России в организации системы сдержек и противовесов в региональном политическом процессе; усилении централизации и «укреплении вертикали», оправданных в большей степени для системы «сдерживания» исполнительной власти субъектов федерации, нежели для институтов народного представительства; фактическом «встраивании» законодательных (представительных) органов в вертикаль линейной власти, что для таких органов недопустимо.



4. Новаторский подход к осмыслению категории роспуска регионального законодательного органа, как универсальной конституционной правовой категории, с учётом мировой практики, что позволило выявить две существенные черты роспуска: принудительность и досрочность. Определено, что роспуск, представляет собой форму коллективной ответственности и влечет за собой прекращение легислатуры, а именно утрату полномочий избранного состава членов коллективного субъекта права – депутатов законодательного органа. Доказывается, что при роспуске законодательного (представительного) органа субъекта федерации, указанный орган несет ответственность не перед тем органом или должностным лицом, которые приняли решение или инициировали процедуру роспуска, а перед населением представляемой территории, перед своими избирателями. Сделанный авторский вывод основывается на соотнесении способа формирования законодательных органов государственной власти – выборах, которые представляют собой представительную форму народовластия и сущности принципа народовластия в конституционном праве.

5. Авторская позиция о необходимости установления конституционно-правовой ответственности регионального парламента перед населением (избирателями) субъекта федерации – процедуры роспуска парламента по итогам регионального референдума, сформированная в ходе анализа опыта применения мер конституционно-правовой ответственности региональных парламентов в субъектах зарубежных федераций позволяет внести предложение о возможности использования опыта некоторых земель ФРГ (Бавария, Баден-Вюртемберг).

6. Авторский вывод, сделанный на основе анализа законодательства субъектов федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, о наличии пробелов и юридико-технических проблем в нормативных актах, посвященных организации и порядку деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта.

Обоснован авторский вывод, о том, что специализированные законы, посвященные организации и порядку деятельности законодательного (представительного) органа субъекта отсутствуют в Республике Дагестан и Республике Ингушетия. Выявлено, что положения о досрочном прекращении полномочий регионального парламента все же были отражены в региональных законах, посвященных статусу депутата регионального парламента. Доказано, что данные положения упоминают о досрочном прекращении полномочий легислатуры субъекта федерации в контексте досрочного прекращения полномочий депутатов регионального парламента, не раскрывая каким-либо образом сам процесс и даже основания такого досрочного прекращения полномочий парламента, что позволяет определить состояние нормативного регулирования, как пробельное. Автором выявлены ситуации, когда в законах содержатся отсылочные нормы к конституции субъекта, где соответствующие вопросы вообще не затрагиваются (Республика Ингушетия).

Совершенствованию института конституционно-правовой ответственности региональных парламентов будет способствовать разработка модельного закона о статусе законодательного (представительного) органа субъекта федерации, закрепляющего основные вопросы организации, деятельности и ответственности указанного органа.

7. Анализ законодательства субъектов федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, позволил выявить нехарактерную форму политического воздействия конституционно-правовыми средствами, фактически – меру конституционно-правовой ответственности (в отличие от не являющимся таковой мерой самороспуска). Автором обосновывается, что такой мерой выступает добровольное прекращение полномочий парламента Кабардино-Балкарской Республики, требующее соблюдение следующего условия: одновременного сложения полномочий более 1/3 депутатов. В отличие от самороспуска, требующего одобрение этого действия более чем 2/3 голосов, это мера негативного воздействия меньшинства на большинство.

8. Совершенствованию института конституционно-правовой ответственности региональных парламентов будет способствовать дополнение части 2 статьи 9 ФЗ «Об общих принципах...» правом главы субъекта федерации распустить парламент субъекта в случае, если в судебном порядке установлено противоречие принятого региональным парламентом нормативного правового акта нормам Конституции и федерального законодательства, по предметам совместного ведения федерации и ее субъекта. Автор обосновывается, что необходимым условием для применения указанной меры конституционно-правовой ответственности будет являться то, что на момент вступления в силу решения суда уже имеется неисполненное решение суда об устранении выявленных противоречий нормам, имеющим высшую юридическую силу.

9. Обоснована авторская позиция, состоящая в том, в российском законодательстве закрепляются меры федерального вмешательства, не являющиеся при этом мерами конституционно-правовой ответственности. Доказывается, такая мера, как введение внешнего управления в субъекте федерации (статья 26.9 ФЗ «Об общих принципах...») является исключительно мерой федерального вмешательства, но не является мерой конституционно-правовой ответственности. Данный вывод основывается на выявлении следующих существенных черт внешнего управления – временном характере принудительного воздействия (один год), выраженном правовосстановительном характере меры, отсутствии неблагоприятных последствий для органов власти, в чью компетенцию включены вопросы, передаваемые Федерации в ходе внешнего управления.

10. Совершенствованию института конституционно-правовой ответственности региональных парламентов будет способствовать законодательное закрепление запрета на участие во внеочередных выборах тех депутатов, которые досрочно и по собственному желанию сложили с себя полномочия, следствием чего стало признание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта неправомочным соот-

ветствующим судом. Автором обосновывается позиция, состоящая в том, что данные меры будут способствовать недопущению злоупотребления указанными депутатами правом на сложение полномочий, что в противном случае является искажением замысла федерального законодателя.

**Теоретическая значимость исследования** обоснована тем, что:

– доказаны выводы и положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

– изложены теоретические и практические аспекты ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации (на примере субъектов, входящих в состав Северо-Кавказского Федерального округа);

– выявлены уникальные признаки конституционно-правовой ответственности, в том числе следующие: в отдельных случаях закон не предусматривает необходимость оценки виновности привлекаемых к ответственности лиц (отмена нормативного акта, признанного не соответствующим нормам, имеющим высшую юридическую силу); под воздействием санкции конституционно-правовой ответственности могут оказаться лица, чьи действия не содержали в себе признаков конституционного проступка (правонарушения), а поведение оставалось правомерным (в случае роспуска коллективного субъекта за принятое коллегиально решение);

– изучен зарубежный опыт конституционно-правового регулирования конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации. Выявлены существенные черты, характеризующие категорию роспуска региональных парламентов в зарубежных федерациях. Предложены конкретные изменения и дополнения в избирательное законодательство на основе зарубежного опыта;

– проведена модернизация накопленных в конституционном праве, в общетеоретических, а также отраслевых юридических дисциплинах научных знаний об ответственности законодательных (представительных) органов власти

субъектов Российской Федерации применительно к различным проявлениям, обеспечивающих получение новых научных результатов по теме диссертации.

**Значение полученных соискателем результатов исследования для практики** подтверждается тем, что:

– разработаны знания, необходимые для исследования и понимания, следующих конституционно-правовых явлений: предпосылок генезиса и основных стадий эволюции конституционно-правовых институтов; нормативных и доктринальных основ, структуры и особенностей содержания конституционно-правовой ответственности органов публичной власти. Эти знания применимы как при изучении науки конституционного права, так и других правовых дисциплин в учебной и научной деятельности автора;

– выявлены проблемы и пробелы регионального законодательства, в то же время выявлены уникальные формы конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов федерации, находящихся в пределах СКФО;

– внесены конкретные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и субъектов федерации в сфере закрепления конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации;

– представлена разработка модельного закона о статусе законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, закрепляющего основные вопросы организации, деятельности и ответственности указанного органа.

**Степень достоверности** проведенного исследования конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Северо-Кавказского федерального округа), а также сформулированные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере опосредованы использованием научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических

требований, анализом нормативных актов, официальных источников юридической практики, обобщением использованной научной литературы.

**Апробация результатов** диссертационного исследования осуществлена в рамках обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет», а также в процессе участия в научно-практических конференциях международного и всероссийского уровней.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в 14 научных статьях, 6 из которых опубликованы в российских рецензируемых научных журналах. Общий объем публикаций составил около 4 п.л.

**Структура** диссертационной работы отражает сформулированные автором исследовательские задачи и состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и научной литературы.

# Глава I. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

## § 1. Категория конституционно-правовой ответственности региональных парламентов: теоретический анализ

Обеспечивая стабильность конституционного строя, эффективность государственного строительства и условия для дальнейшей конституционной модернизации, реализацию важнейших функций государственной власти, конституционную законность и единство конституционно-правового пространства России, конституционно-правовая ответственность продолжает оставаться проблемным и пробельным правовым институтом, а также правовой категорией, находящейся в дискуссионном поле российской юридической науки.

Юридический анализ конституционно-правовой ответственности как конституционно-правовой категории следует начинать с рассмотрения важнейших аспектов, присущих юридической ответственности в целом, далее переходя к специфическим, характерным именно для конституционно-правовой ответственности, чертам.

В современной правовой теории, в теоретических разработках правоведов – представителей отраслевых юридических наук не утихает дискуссия о сущности, содержании, строении, элементах и границах юридической ответственности. Определение содержания указанной юридической категории, определение её форм и видов, структуры и механизмов реализации – это вопрос, который неизбежен при осуществлении юридического анализа категории конституционно-правовой ответственности.

Итак, рассмотрим основные подходы к дефиниции и содержанию юридической ответственности.

Н.В. Витрук формулирует категорию юридической ответственности, выводя её как, своего рода, видовую разновидность юридической обязанно-

сти, причём, указывая на наличие значимых отличий от иных видов юридических обязанностей. Вычленение и деконструкция перечисленных Н.В. Витруком признаков, таких как новизна, дополнительность, гарантийность, карательная направленность, восстановительный (компенсационный) характер, принудительность<sup>1</sup>, – позволяет нам выявить общее и особенное в указанных признаках и объединить их в три группы.

Полагаем, эти признаки могут быть сгруппированы как указывающие на «производный» характер, на «гарантирующий» и на «принудительный» характер ответственности, как разновидности юридической обязанности:

- 1) дополнительность юридической обязанности: она возникает в отношении лица, совершившего правонарушение как его новая обязанность, после совершения правонарушения;
- 2) исполнение гарантирующей функции: обеспечивающую роль юридической ответственности по отношению к юридической обязанности;
- 3) принудительный характер исполнения.

Отметим ещё одно свойство юридической ответственности, которое, по мнению автора, должно выступать логическим продолжением вышеуказанного перечня. Это карательный характер ответственности, возмездие за причинённый вред<sup>2</sup>. Полагаем, это безусловно характерно для уголовной ответственности, может быть характерно для административной и конституционной, однако не характерно для гражданско-правовой.

Для общей цели нашего исследования наибольший интерес, безусловно, представляет ответственность субъектов властеотношений, управленческих отношений, осуществляющих политическую деятельность и т.д.

Так, в фундаментальной монографии И.Л. Бачило, П.Г. Щекочихина, С.В. Катрича и др., категория юридической ответственности субъектов властеотношений, определялась как результат реализации правоотношений в сфере управления, в том числе – последовательности юридически-значимых

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. Монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2009 / СПС Гарант.

<sup>2</sup> Там же.



действий субъекта властеотношений, образующих юридический факт, выступающий основанием реагирования уполномоченных органов, состоящего в применении пресекательных, праввосстановительных и (или) карательных мер, имеющих целефункциональное назначение в восстановлении нарушенных прав, обеспечении индивидуальной и общей превенции, обеспечении законности и правопорядка в государственном управлении<sup>1</sup>.

Отметим, что анализируемое определение включает ряд указаний на субъективные аспекты нарушения и наказания. Во-первых, авторы указывают на «сознательность» в исполнении юридических обязанностей. Во-вторых, определяют варианты психического отношения субъекта к совершаемому деянию (виновности), выделяя умышленность, небрежность и неосторожность<sup>2</sup>.

Одним из предметов дискуссии о сущности и содержании юридической ответственности является вопрос о наличии двух аспектов – субстанциональных элементов юридической ответственности – позитивного и негативного.

Так, например, Н.И. Матузов следующим образом раскрывает категорию позитивной юридической ответственности: «позитивная ответственность, в отличие от негативной, не временная и не принудительная, а постоянная (перманентная), добровольная и глубоко осознанная ответственность личности за свое поведение в настоящем и будущем, за надлежащее исполнение своих юридических обязанностей и гражданского долга. Она предполагает не только контроль личности за своими действиями, но и положительную реакцию на контроль общества, государства. Это не что иное, как мера требовательности человека и к себе»<sup>3</sup>.

Разумеется, субъективные требования личности к собственному поведению, определяемые в качестве юридической ответственности, не могли не

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л., Щекочихин П.Г., Катрич С.В. и др. Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунева, Б.М. Лазарева. М.: Наука, 1985. С. 24 - 25. Цит. по: Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Н. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право. 2008. № 9. С. 13-14.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 208.

вызвать возражений, речь о которых пойдёт ниже.

Приведём мнение Н.И. Матузова в поддержку выделения позитивного и негативного начал в ответственности: «...без категории позитивной ответственности правовая система и положение личности в ней были бы крайне неустойчивы. Государство закрепляет позитивную ответственность в законах, устанавливает ее в качестве особого правового института, призванного оказывать общее, организующее и дисциплинирующее воздействие на участников общественных отношений, формировать их ответственное, глубоко осознанное поведение»<sup>1</sup>.

Напротив, Н.М. Колосова считает, что в целом позитивная ответственность возможна, но она не является частью юридической ответственности<sup>2</sup>.

М.А. Краснов пишет о двухаспектной юридической природе ответственности следующее: «...ответственность – это средство, которое не только предотвращает нарушение правовых норм, но и стимулирует активное поведение субъекта права, содействует воспитанию у него сильных внутренних регуляторов как наиболее эффективных гарантов общественного поведения»<sup>3</sup>. Отметим, что при этом автор выступал как раз против субстанционального деления юридической ответственности на позитивное и негативное и т.п.

М.А. Краснов определял юридическую ответственность через двустороннюю связь между обязанным и контролирующим субъектами. Требованием к обязанному субъекту, по мнению М.А. Краснова, будет выступать следование модели правомерного поведения, осуществляемое им на основе свободы воли. Контролирующий субъект, указывает М.А. Краснов, обладает правом реагировать в случае определения результатов поведения обязанного субъекта как отрицательных, и выявления вины<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Матузов Н.И. Личность и право. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1989. С. 196.

<sup>2</sup> Колосова Н.М. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Колосова Н.М. - М.: Городец, 2000. – С. 8.

<sup>3</sup> Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М.: Институт государства и права РАН, 1992. С. 14.

<sup>4</sup> Там же.

Отметим, прежде всего, спорность утверждения о праве контролирующего субъекта реагировать. Действительно, в отдельных случаях, речь может идти о праве: даже в некоторых публичных правоотношениях можно выявить именно право, а не обязанность контролирующего субъекта – например, в применении мер ответственности Президентом России заложены широкие пределы усмотрения. Но в большинстве отраслевых видов ответственности специально уполномоченный субъект обязан реагировать на нарушения, право выбора остаётся для частно-правовых отношений, возможностей уголовного частного обвинения и прочих ситуаций, где речь идёт о праве инициировать применение юридической ответственности, причём применяться она будет обязанным специально уполномоченным органом, например, судом.

Схожее с прочими сторонниками двухаспектности ответственности мнение, высказывают Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский, идя, однако, дальше, по пути объединения позитивного и негативного в его структуре, включая обязанность правомерного поведения непосредственно в структуру юридической ответственности<sup>1</sup>.

При этом, также, как и Н.В. Витрук, указанные авторы раскрывают сущность ответственности через категорию юридической обязанности, но, в отличие от Н.В. Витрука, не только как обязанность претерпеть негативное воздействие, но включают в феномен ответственности обязанность правомерного поведения<sup>2</sup>. Следовательно, она уже не носит производного характера по отношению к системе юридических обязанностей, а смешивается с обязанностью правомерного поведения, обязанностью соблюдения закона.

Обратим внимание, что такой подход к определению содержания юридической ответственности является ничем иным, как суммой категорий позитивной ответственности и негативной (ретроспективной) ответственности,

---

<sup>1</sup> Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2007. С. 24

<sup>2</sup> Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2007. С. 50.

предполагая исследование указанной совокупности как целостного правового явления.

Более того, можно предположить, что такая широкая трактовка юридической ответственности порождает вероятностный вывод о наличии конституционно-правовой ответственности гражданина, как обусловленной соответствующей конституционной обязанностью соблюдения законов (часть 2 статьи 15 Конституции), с чем вряд ли можно согласиться.

Безусловно, юридическая ответственность направлена на обеспечение правомерного поведения, но не включает обязанность правомерного поведения.

Иначе подошёл к осмыслению и решению данного вопроса Н.В. Витрук, который, в своё время, предложил разделение понятий «юридической» и «правовой» ответственности<sup>1</sup>, указывая на следующие обстоятельства.

Анализируемый автор возражает против смешения «правовых» начал ответственности, базирующихся на естественно-правовых ценностях и ответственности юридической, определяемой Н.В. Витруком, как выражение государственного принуждения<sup>2</sup>.

Воля государства, по мнению Н.В. Витрука, понимается как базовое основание ответственности вследствие позитивистской (нормативистской) трактовки вопросов соотношения права и государства<sup>3</sup>.

В этой трактовке государственной воли, как источника ответственности, Н.В. Витрук видит опасность игнорирования естественно-правовых ценностей. При этом, он идёт не по пути расширения «первоисточников ответственности» за счёт ценностных основ, а по пути размежевания права и закона, и, как следствие, по пути разделения ответственности на правовую и юридическую<sup>4</sup>.

Отметим, что подобный подход к, фактически, «трёхаспектному» пониманию ответственности, тесно связан с концептуальными наработками ли-

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. Монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2009 / СПС Гарант.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

бертарно-юридической школы правопонимания, прежде всего – с концепцией правовой законности или «правозаконности» (акад. В.С. Нерсисянц и др.).

Полагаем, что опора на концепцию правовой законности позволит выявить существенное отличие юридической ответственности, в том числе – конституционно-правовой ответственности, по политическим (функциональным) основаниям от «неправовых» её проявлений, волюнтаризма, произвола и т.д., которые могут также облекаться в юридические формы, концептуализироваться, включаться в доктрину и обосновываться юридической наукой.

Характеризуя «правовую» сторону ответственности, Н.В. Витрук опирается на юс-натуралистские принципы, в числе которых он называет свободу, равенство и справедливость. Эти принципы Н.В. Витрук описывает как явления идеального права, и правовая ответственность, по его мнению, должна устанавливаться с опорой на ценностные основы естественного права. Именно правовая ответственность, по мнению автора, будет выступать основой юридической ответственности<sup>1</sup>.

Не согласен с «целостным» подходом, объединяющим позитивный и негативный аспект, О.Э. Лейст. Он отмечает, анализируя предпринятые рядом авторов попытки категориального анализа, что большинство апологетов разделительного подхода смешивают юридические явления с явлениями, лежащими в плоскости морали или правового сознания, приводя в качестве примера следующие формулировки: чувство, осознание, добросовестность и т.д.<sup>2</sup>

Далее, О.Э. Лейст указывает на необходимость разграничения категорий уважения к праву и, собственно, права, тем самым определяя множественность подходов к позитивной ответственности, как описание внеправового явления, имеющего отношение к морально-этическим аспектам правосознания<sup>3</sup>.

Размышляя о разграничении ответственности и санкции, Д.А. Липин-

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Круглый стол // Государство и право. 2000. N 3. С. 21.

<sup>2</sup> Проблемы теории государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1999.

<sup>3</sup> Там же.

ский, в свою очередь, указывал на их близость, но подчеркивал отсутствие взаимозависимости и взаимообусловленности.

Отметим, что Д.А. Липинский обосновывал возможность ответственности без назначения наказания, равно как и возможность санкции, в которой не закреплены (не проявляются) меры ответственности<sup>1</sup>.

Анализируя соотношение ответственности и суммы её мер и санкций, О.Э. Лейст, в свою очередь, указывал, что ответственность шире суммы санкций. В частности, в категорию ответственности О.Э. Лейст включал проблематику квалификации деяния, методы и гарантии установления истинности обвинения, пресекательные и обеспечительные меры, права обвиняемого и основания его освобождения от ответственности, реализацию санкций и другие аспекты<sup>2</sup>.

Рассмотрим такое проявление ответственности, как юридическая ответственность субъектов властных правоотношений или властеотношений.

Отметим определение юридической публично-правовой ответственности Я.М. Магазинера из работы, во многом носящей юридико-пропедевтический характер, «Теория права на основе советского законодательства»<sup>3</sup>.

В принципе, у Я.М. Магазинера речь идёт именно об административной ответственности, однако заметна универсальность определения юридической ответственности. Ответственность, по мнению Я.М. Магазинера наступает «...за нарушение норм, установленных в интересах публичного порядка»<sup>4</sup> и необходима «вообще для охраны самых разнообразных публичных интересов»<sup>5</sup>.

Для сравнения можно привести мнение Ю.А. Дмитриева и Ф.Ш. Из-

---

<sup>1</sup> Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2004. С. 67.

<sup>2</sup> Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 102–103.

<sup>3</sup> Магазинер Я.М. Общая теория права на основе советского законодательства / Избранные труды по общей теории права. СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. 350 с. / СПС Гарант.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

майловой, которые расширительно определяли конституционно-правовую ответственность, следующим образом: «ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти»<sup>1</sup>.

Итак, перейдём к рассмотрению собственно категории конституционно-правовой ответственности.

С.А. Авакьян, определяя категорию конституционно-правовой ответственности, формулирует следующее: «...обязанность правонарушителя отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения конституционно-правовым нормам, которая выражается в санкциях со стороны государства»<sup>2</sup>.

Отметим два значимых признака конституционно-правовой ответственности, которые, как мы далее убедимся, носят полемический характер: будучи достаточно характерными для теоретических подходов к осмыслению ответственности в целом, они не всегда обнаружимы в случае анализа некоторых мер ответственности конституционно-правовой. Это нарушение норм права и применение государственных санкций – далее мы не раз обратимся к проблеме правонарушения и кары.

Решением этой проблемы одни авторы видят пересмотр подхода к обязательности указанных признаков (что, безусловно, приведёт и к необходимости пересмотра массива теоретических изысканий), а другие – в исключении «несоответствующих» видов из категории ответственности, что, как мы убедимся, может привести к ситуации, когда одна и та же мера ответственности, применяемая к одному и тому же субъекту, в зависимости от формулировки основания применения, то является мерой ответственности, то перестаёт быть таковой.

Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский указывали, на исключительность случаев применения конституционно-правовой ответственности, её особый

---

<sup>1</sup> Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. – М., 1996. №4. С.8-9.

<sup>2</sup> Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. Авакьяна С.А. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. - 474 с.

характер по отношению к иным видам ответственности, выражающийся в следующем. В отличие от иных отраслевых видов ответственности, охрана конституционных правоотношений предполагает сочетанное использование конституционно-правовой и иных видов ответственности, при этом обращение к средствам первой требуется далеко не во всех случаях<sup>1</sup>.

Определяя особенности применения мер конституционно-правовой ответственности, Л.А. Тхабисимова указывает на принципиальную возможность применения её по политическим основаниям. По мнению автора, это обусловлено невозможностью в рамках сугубо формально-правовых критериев оценки деятельности властных субъектов, которая должна не только соответствовать требованиям законности, но и быть эффективной с точки зрения социально-политических последствий<sup>2</sup>. Соглашаясь с Л.А. Тхабисимовой, укажем, что политическое начало существенно именно в конституционно-правовой ответственности и только в ней. Полагаем, что в российском законодательстве и правоприменении на это указывают следующие обстоятельства.

Во-первых, это возможность применения санкции конституционно-правовой ответственности по т.н. «функциональным основаниям», применения санкций конституционно-правовой ответственности без указания на фактическое деяние, повлекшее применение санкции (например, в связи с «утратой доверия»), и, следовательно – без возможности достижения целей общей превенции.

Во-вторых, это возможное «политическое» применение санкций конституционно-правовой ответственности к должностному лицу в ответ на выдвижение обвинений в его адрес иного отраслевого характера, и, следовательно, с нарушением одной из важнейших презумпций – невиновности, что, впрочем, является таковым только на первый взгляд, так как особенности

---

<sup>1</sup> Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России: Учебник для вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2004. С. 247.

<sup>2</sup> Тхабисимова Л.А. В кн.: Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – М.: «Проспект», 2018 / СПС Консультант Плюс.



привлечения к уголовной ответственности должностных лиц публичной власти именно в российском уголовном процессе до стадии предъявления обвинения не позволяют говорить об абсолютной бездоказательности (тем не менее, окончательная оценка обоснованности обвинения и законности получения доказательств безусловная прерогатива суда).

Заметим, применение мер конституционно-правовой ответственности или сама угроза их применения без оценки имеющихся доказательств – практика, не являющаяся редкой в ряде демократических государств на самом высоком уровне (можно указать, например, на угрозу импичмента президента США Р. Никсона и т.д.<sup>1</sup>).

Думается, сама возможность такого политического измерения конституционно-правовой ответственности лежит в характерных именно для неё аспектах общепревентивной функции:

- обеспечение стабильности и легитимности власти и властеотношений;
- сохранение доверия гражданского общества к представителям власти и самой власти в целом.

В.В. Гошуляк, выделяя сущностные черты конституционной ответственности, указывает на наличие элемента кары в её структуре. Он определяет следующие признаки конституционно-правовой ответственности: принуждение и отрицательные последствия для нарушителя<sup>2</sup>.

При этом, кару, как элемент конституционно-правовой ответственности, В.В. Гошуляк определяет оригинальным способом, который позволяет, на наш взгляд, не отрицая карательную составляющую, традиционно включаемую теоретиками права в структуру ответственности, «примирить» с ней такие далёкие, на первый взгляд, от карательной направленности меры, как, например, отмена

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Автономов А.С. Правовая онтология политики. М., 2001; Лафитский В.В. Американский конституционализм. – М., 2009.

<sup>2</sup> Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 9-12.

акта органа власти. Кару, по мнению В.В. Гошуляка, составляет отрицательная оценка деятельности и применение мер принуждения<sup>1</sup>.

На наш взгляд, кара, выполняя воспитательную, прежде всего, функцию (частной превенции), а также функцию общей превенции, не может выступать значимым сущностным элементом ответственности органов власти. Безусловно, в отставках должностных лиц, роспусках коллективных органов публичной власти (представительных органов, избирательных комиссий) существует в определённом смысле «карательный аспект».

Тем не менее, это верно далеко не для всех санкций конституционно-правовой ответственности органа публичной власти. Безусловно, тем не менее, что если мы принимаем расширительную трактовку проблемы кары В.В. Гошуляком, и включаем в систему её видов в качестве одной из разновидностей и как достаточное проявление кары – негативную оценку действий, то мы снимаем указанное противоречие. Другой вопрос, насколько будет необходимым, настолько расширять смысловое пространство кары.

Л.А. Тхабисимова указывает на наличие следующих общих признаков ответственности, как части юридической природы конституционно-правовой ответственности:

- во-первых, это принудительный характер;
- во-вторых, основанием для применения к субъекту мер конституционно-правовой ответственности, является совершение противоправных действий (правонарушения);
- в-третьих, наступление негативных последствий (применение санкций) только после оценки наличия состава в действиях субъекта ответственности;
- в-четвертых, наличие обязанности претерпевать негативные последствия наступления санкций<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – М.: «Проспект», 2018.

Что касается особенных, или специальных признаков, характерных именно для конституционно-правовой ответственности, то приведём мнение Л.А. Нудненко, указывающей на следующие:

«- наличие собственных юридических источников: Конституция РФ; федеральные законы; конституция (уставы) и законы субъектов Российской Федерации; регламенты законодательных органов государственной власти Российской Федерации, предусматривающие конституционно-правовую ответственность;

- наличие конституционно-правовых деликтов, суть которых заключается в нарушении вышеперечисленных норм, предусматривающих конституционно-правовую ответственность;

- специфичность санкций, свойственных для конституционно-правовой ответственности: досрочное прекращение полномочий, запрет занимать определенные должности, отставка, досрочный отзыв депутатов и др.;

- каждой санкции в конституционно-правовой ответственности соответствует присущая ей процедурная форма применения, нет единого для всех санкций конституционно-правовой ответственности порядка назначения и исполнения;

- среди санкций конституционно-правовой ответственности преобладают не карательные, а предупредительные;

- специфический круг субъектов конституционно-правовой ответственности, среди которых: государство, органы государственной власти, органы местного самоуправления, депутаты, общественные объединения, должностные лица, граждане»<sup>1</sup>.

Соглашаясь с вышеприведённой характеристикой санкций конституционно-правовой ответственности, укажем на определённую неполноту перечисленных оснований.

---

<sup>1</sup> Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавриата / Л.А. Нудненко. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – С.84-85.

Разделяя мнение о деликтной природе конституционно-правовой ответственности, отметим, что даже в самом широком понимании сути деликта, как юридического явления, с включением в него не только правонарушений, но и функционального несоответствия деяний ответственного субъекта целям и задачам, например, государственного управления, тем не менее, остаётся возможность исключительно «субъективной» оценки деяний при применении санкции конституционно-правовой ответственности, то есть в чистом виде политические основания.

Обратим внимание на тот факт, что особенно значимым выступает разграничение конституционно-правовой и административной ответственности в случае её наступления в связи с таким основанием, как издание органом власти акта не соответствующего Конституции и законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Н.Ю. Хаманева прямо указывала, что «издание незаконного акта, ущемляющего права, свободы и интересы граждан и юридических лиц, - это правонарушение, выражающееся в злоупотреблении правом издавать властные предписания, это превышение власти в сфере правотворчества. Юридическая ответственность в данном случае выражается в форме отмены незаконного акта»<sup>1</sup>.

Отметим в этой связи определение А.Б. Агапова, который обосновывал применение мер юридической ответственности Конституционным Судом, делая вывод о том, что это именно административная ответственность. писал по этому поводу: «к мерам административной ответственности, устанавливаемой непосредственно решением Конституционного Суда РФ, относятся:

- 1) утрата силы актов или их отдельных положений, признанных неконституционными;
- 2) запрещение применять международные договоры Российской Федерации, не соответствующие Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> Административная ответственность / Ин-т государства и права РАН. Акад. правовой ун-т; Отв. ред.: И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. М., 2001. 150 с. С. 14.

Таким образом, к органам, наделенным полномочиями применять меры административной ответственности, относится и Конституционный Суд РФ, что, естественно, не предусмотрено действующим КоАП, принятым в условиях упраздненной конституционной системы»<sup>1</sup>.

Полагаем, что использование в вышеуказанном случае категории «мера ответственности» не случайно. Мера в случае конституционно-правовой ответственности, на наш взгляд, будет выступать родовым явлением по отношению к санкции конституционно-правовой ответственности.

Мы уже указывали на специфические черты конституционно-правовой ответственности, как вида юридической ответственности, полагаем более обоснованным и логичным включить совокупность признаков конституционно-правовой ответственности наличие мер и санкций с присущим именно этому виду ответственности соотношением, нежели попытку разработки специфического учения об особенной конституционно-правовой санкции, не имеющей негативных последствий для субъекта, карательных свойств и т.д.

В числе прочих мер, не выступающих санкциями в традиционном теоретическом и отраслевом понимании, можно привести в качестве иллюстрации так называемую «оценочную санкцию», т.е. отрицательную оценку деяний субъекта.

Обратим внимание на следующий аргументированный подход к рассматриваемой проблеме соотношения и разграничения мер и санкций конституционно-правовой ответственности.

Так, как отмечает Л.А. Тхабисимова, анализируя конституционную норму, устанавливающую возможность отмены постановлений и распоряжений Правительства России Президентом РФ в случае их противоречия Конституции (часть 3 статьи 115)<sup>2</sup>.

Аналогичными по юридической природе, хотя и иными по содержанию, указывает Л.А. Тхабисимова, являются и обеспечительные меры,

---

<sup>1</sup> Агапов А.Б. Административная ответственность. М.: Статут, 2000. 251 с. С. 15.

<sup>2</sup> Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – М.: «Проспект», 2018.

направленные на приостановление действия правовых актов, вплоть до оценки их соответствия требованиям законодательства судом. Также, автор приводит в качестве примера и нормоконтрольные полномочия Конституционного Суда России (статья 125 Конституции).

Л.А. Тхабисимова отмечает в этой связи следующие важные обстоятельства. Во-первых, «...согласно правовым нормам, закрепляющим данные меры принуждения, результатом их воздействия могут являться признание акта неконституционным, незаконным, его отмена или утрата его юридической силы, вследствие чего правоотношения, возникающие на основе незаконного правового акта, будут признаны недействительными и противоправными. Однако это нельзя назвать санкцией, поскольку субъект, принявший данный правовой акт не несет за это никаких негативных последствий личного, организационного, имущественного или какого либо иного характера»<sup>1</sup>.

Во-вторых, «...в некоторых случаях издание незаконного нормативного акта может являться основанием, для привлечения соответствующего органа или должностного лица к ответственности, но в реальности будет лишь создавать угрозу для применения в отношении него санкций конституционно-правовой ответственности. Помимо этого, данная мера направлена не на правонарушителя, а лишь на ликвидацию последствий его некомпетентной деятельности. Таким образом, данная мера не может рассматриваться в качестве конституционно-правовой санкции»<sup>2</sup>.

Н.С. Богомоллов возражает против подхода к конституционно-правовой ответственности как к явлению в основании применения которого не лежит правонарушение, деликт и т.д., предлагая чёткое разграничение конституционно-правовой и политической ответственности именно по этому критерию. Н.С. Богомоллов обобщает его следующим образом: «...критерием является

---

<sup>1</sup> Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – М.: «Проспект», 2018.

<sup>2</sup> Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – М.: «Проспект», 2018.

формально-юридический подход к понятию конституционной ответственности»<sup>1</sup>.

С одной стороны, с аргументами автора можно в определённой согласиться, с другой стороны, несмотря на, в достаточной степени обоснованное, беспокойство по поводу смешения политической и конституционно-правовой ответственности укажем на следующее: в случае принятия его концепции одинаковые по содержанию, но разные по основанию меры ответственности окажутся не просто разными видами ответственности, а мерами юридической ответственности и мерами, лежащими то ли вне именно юридической ответственности, то ли вне плоскости ответственности вообще (при этом останутся и сущностно, и процедурно урегулированы правом).

Эти меры в любом случае останутся юридическими явлениями, но будут являться «мерами принуждения», «пресекательными мерами» при этом по последствиям для субъекта они могут быть абсолютно аналогичны мерам ответственности (отставка должностного лица по различным основаниям, например). Едва ли это будет в полной мере отвечать требованию соответствия «формально-юридическому критерию».

Укажем ещё на одно обстоятельство. Выше, анализируя трёхаспектный подход Н.В. Витрука к категории юридической ответственности, мы уже обращались к концепции правовой законности. Обратим на неё внимание и в связи с формально-юридическим критерием ответственности. Думается не случайно и В.С. Нерсеянц и Н.В. Витрук акцентировали несовпадение правового и юридического как в законности, так и в праве в целом.

Указание на возможность законодательного произвола, использование закона как метода политического контроля и преследования и тому подобные, позволяющие провести чёткую границу между правовым и неправовым в законе, явления, можно интерпретировать и как предостережение от сугубо формального критерия оценки закона. Это работает и в случае сведения ос-

---

<sup>1</sup> Богомолов Н.С. Конституционно-правовая ответственность как формально-юридическая категория // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2010. №17. С.68-74.

нований ответственности к формальным ответам на вопрос о том, нарушена или нет буква закона.

Собственно, как и определение виновности в публично-правовых отношениях также не является какой-либо панацеей от произвола. В конституционном праве легальной дефиниции вины по большому счёту не имеется, в административном праве в отношении юридических лиц использован объективный критерий нарушения норм и доказательство виновности сводится исключительно к обоснованию объективной стороны деяния.

Думается, сама задача охраны Конституции, обеспечение стабильности конституционного строя, общественных и государственных интересов, позволяет включить в число мер конституционно-правовой ответственности основанные на субъективно-политическом подходе при понимании того простого факта, что для самих субъектов ответственности эти меры будут носить потенциально несоизмеримо меньший негативный характер, чем возможные последствия от их неприменения для охраняемых ими конституционно-правовых отношений.

Собственно, сама анализируемая нами категория конституционно-правовой ответственности применительно к региональным парламентам была закреплена в современном виде Федерального закона № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее в данном параграфе – Закона), благодаря чему в российском конституционном праве окончательно утвердился институт конституционно-правовой ответственности региональных парламентав.

Рассматриваемый закон содержит нормы, конкретизирующие основания применения и меры конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти.

Как отмечает Л.А. Тхабисимова, «при применении Президентом Российской Федерации такой санкции как роспуск законодательного собрания субъекта Российской Федерации, конституционно-правовой ответственности



подвергаются все депутаты, являющиеся его членами, вне зависимости от наличия индивидуальной вины. Примером может служить досрочное прекращение полномочий депутатов в связи с роспуском законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации указом Президента Российской Федерации из-за принятия ими закона, противоречащего Конституции РФ, даже если конкретные депутаты голосовали против принятия данного закона. Таким образом, конституционно-правовая ответственность представляет собой комплексный правовой институт, предназначенный для защиты норм конституционного права»<sup>1</sup>.

Таким образом, в настоящее время законодательство предусматривает право Президента России по применению мер конституционно-правовой ответственности в отношении регионального парламента. Эти формы конституционно-правовой ответственности фактически являются одним из проявлений федерального вмешательства. Думается, существующий порядок следует модернизировать в направлении создания института оценки оснований для роспуска регионального парламента в рамках конституционного правосудия.

Таким образом, сама возможность нормативного закрепления в российском законодательстве процедуры роспуска парламента субъектов федерации, вытекает из положений российского Основного Закона, устанавливающих исключительное ведение Федерации, либо совместное с её субъектами, над обеспечением соответствия федеральному законодательству, действующему в сфере исключительного федеративного либо совместного ведения, нормативных правовых актов, принимаемых региональными парламентами, в том числе – конституций (уставов) субъектов федерации (часть 1 статьи 72 Конституции России).

Указанная конституционная норма предполагает законодательное закрепление такого механизма осуществления контрольной деятельности, которая позволила бы обеспечить наибольшую эффективность исполнения

---

<sup>1</sup> Тхабисимова Л.А. Развитие субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений // Университетские чтения - 2016 Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. 2016. С. 152-162.

государственными органами субъектов федерации своих обязанностей по соблюдению конституционных норм и норм федерального законодательства в ходе их деятельности, что, в свою очередь, позволило бы не допустить принятие нормативных актов, противоречащих данным нормам.

Конституционные положения получают соответствующий механизм реализации в нормах рассмотренного выше Закона. Анализируя нормы данного нормативного акта, можно сказать, что они предусматривают наступление ответственности регионального парламента в двух случаях (статья 3.1.).

Во-первых, это конкретные нарушения конституционных норм и норм федерального законодательства.

Во-вторых, органы государственной власти субъектов федерации несут обязанность по обеспечению соответствия Конституции России и федеральному законодательству нормативных правовых актов, принимаемых на региональном уровне. Тем самым во втором случае это те последствия, которые повлекло принятие нормативного правового акта, противоречащего нормам законодательства.

Таким образом, конституционно-правовая ответственность, как конституционно-правовая категория, заключается в воздействии на участников правоотношений конституционно-правовыми средствами в качестве: 1) санкции за проступки, затрагивающие охраняемые конституционным законодательством интересы; 2) меры конституционно-правовой охраны указанных интересов.

Укажем на наличие комплекса уникальных признаков конституционно-правовой ответственности, в частности: в отдельных случаях закон не предусматривает необходимость оценки виновности привлекаемых к ответственности лиц (отмена нормативного акта, признанного не соответствующим нормам, имеющим высшую юридическую силу); под воздействием санкции конституционно-правовой ответственности могут оказаться лица, чьи действия не содержали в себе признаков конституционного проступка ( правона-

рушения), а поведение оставалось правомерным (в случае роспуска коллективного субъекта за принятое коллегиально решение).

## **§ 2. Становление конституционно-правовой ответственности региональных парламентов в России**

Начиная исследование вопросов становления рассматриваемого вида юридической ответственности, полагаем уместным подчеркнуть тот факт, что сама постепенная актуализация тематики конституционно-правовой ответственности на уровне субъектов федерации в несколько предшествующих десятилетиях не в последнюю очередь связана с формированием в субъектах самостоятельной по отношению к представительной и судебной властям исполнительной ветви власти, с повышением реальной самостоятельности этой ветви власти и значимости принимаемых ею решений, в целом – с признанием в России на конституционном уровне принципа разделения властей.

Можно согласиться с мнением А.В. Безрукова, который указывал, что «...на государственные органы субъектов Российской Федерации возложено решение значимых общественных и государственных задач, поэтому установление механизма их ответственности перед федеральным центром – необходимый элемент механизма правового регулирования в федеративном демократическом государстве. Действительно, усиление мер конституционной ответственности региональных органов государственной власти зачастую является вынужденным средством, однако не всегда вписывается в рамки конституционного поля, что особенно отразилось на конституционной ответственности региональных парламентов»<sup>1</sup>.

Поэтому и в России, в том числе и на региональном уровне о самостоятельной ветви представительной и исполнительной власти, и соответственно о конституционно-правовой ответственности в субъекте РФ, можно говорить лишь на этапе преобразований конца 80-х – начала 90-х гг. XX в.

---

<sup>1</sup> Безруков А.В. Модернизация мер конституционной ответственности органов государственной власти субъектов РФ в условиях федеративных преобразований // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №5. С. 26-29.

И если Советы, несмотря на наличие принципа демократического централизма, демонстрируют ряд черт, присущих самостоятельным представительным органам, в том числе – аналог конституционно-правовой ответственности перед населением, то существовавшие в дореволюционный и советский период развития нашего государства на территории края органы, осуществлявшие исполнительно-распорядительные функции – например, губернаторы и исполнительные комитеты краевых Советов, не могут в полной мере считаться органами исполнительной власти.

Это связано с тем, что почти весь дореволюционный период исполнительные государственные органы самостоятельностью по отношению к монарху не обладали, а в советский период был провозглашён принцип всевластия Советов, т.е. органы, осуществлявшие исполнительные функции самостоятельностью опять-таки не обладали.

Октябрьская революция 1917 года привела к окончательной передаче власти в административно-территориальных единицах государства новым коллегиальным выборным (делегатским) представительным органам – Советам. Советы формировались на выборной основе, и, фактически выступали ядром организации политической власти в административно-территориальных единицах. Прочие органы власти либо непосредственно были подконтрольны Советам, либо формировались Советами и были подотчётны им<sup>1</sup>.

Советы строились на отрицании принципа разделения властей, отмечает Ж.И. Овсепян, характеризуя «смешанную», объединяющую представительное, исполнительно-распорядительное и контрольное начала, их компетенцию<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. – М.: Юридическая литература, 1971; Барабашев Г.В. Областной, краевой Совет депутатов трудящихся. – М.: Мысль, 1967; Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. – М.: Юридическая литература, 1987; Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. – М., Юридическая литература, 1981; Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., Юридическая литература, 1986; Овсепян Ж.И. Становление парламентаризма в России: Учебное пособие. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2000; Работа Советов: теория и практика / Сб. ст. под ред. М.Ф. Стрепухова. – М., Известия, 1986.

<sup>2</sup> Овсепян Ж.И. Становление парламентаризма в России: Учебное пособие. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2000. – С. 30.

Таким образом, именно Советы и формы их ответственности следует анализировать в рамках решения задач настоящего исследования. Эти представительные органы характеризуются следующими признаками, о которых следует помнить, осуществляя исследование. Рассмотрим их подробнее.

Во-первых, это главенствующее положение в системе административно-территориальной иерархии публичной власти, прямо контролируя исполнительно-распорядительные органы соответствующего уровня.

Во-вторых, осуществление контроля над деятельностью судебных органов на соответствующей территории.

В-третьих, не обособленность, а нахождение внутри системы аналогичных по представительской функции органов, во взаимосвязанном, взаимозависимом, и, вместе с тем – иерархически организованном положении, в основе которого лежал так называемый «принцип демократического централизма», просуществовавший в качестве базового начала формирования органов народного представительства советской власти до конца 80-х годов прошлого столетия.

Первая советская Конституция – утвержденная 10 июля 1918 года V Всероссийским Съездом Советов Конституция РСФСР, провозглашала в стране республику Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и закрепляла в главе 12 предметы ведения советов на местах<sup>1</sup>. Устанавливались контрольные полномочия вышестоящих советов в отношении нижестоящих, вышестоящие советы наделяли правами отмены решений, принятых подконтрольными советами (статья 62 Конституции РСФСР).

Следующая конституция, принятая в 1925 году Конституция РСФСР, и Конституция РСФСР 1937 года завершили конституционное оформление советской системы, провозгласили прямые выборы Советов населением, подтвердили принцип демократического централизма, подконтрольность выше-

---

<sup>1</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., Политиздат, 1987. С.256.

стоящим советам нижестоящих, возможность применения конституционно-правовой меры ответственности в виде отмены решения.

Как указывал Д.М. Мириджанян, в государстве «...была создана громоздкая система представительных органов государственной власти, включающая в себя множество звеньев даже в рамках одного и того же государственного органа»<sup>1</sup>.

В контексте целей и задач нашего исследования представляет интерес Закон СССР от 25 июня 1980 года № 2351-Х «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов»<sup>2</sup>, установивший компетенцию представительных органов. Указанным Законом декларировалось: «В соответствии с Конституцией СССР краевой, областной Совет народных депутатов, Совет народных депутатов автономной области, автономного округа является органом государственной власти в крае, области, автономной области, автономном округе. Краевой, областной, окружной Совет народных депутатов решает все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводит в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководит деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвует в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, а Совет народных депутатов автономной области, автономного округа - также вопросов краевого, областного значения, вносит по ним свои предложения».<sup>3</sup>

Важнейшей вехой в начале становления и развития федеративных отношений в ходе становления российской государственности современного

---

<sup>1</sup> Мириджанян Д.М. Конституционно-правовой статус законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: монография. Ставрополь, 2004.

<sup>2</sup> Закон СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» от 25.06.1980 № 2351-Х // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 27. Ст. 526.

<sup>3</sup> См.: Комментарий к Закону СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» от 25.06.1980 № 2351-Х // Комментарий для системы «ГАРАНТ».

этапа – этапа демократического транзита, построения федеративного правового государства выступили принятые ещё в советский период Закон СССР от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Съездом ССР и субъектами Федерации» и Закон СССР от 10 апреля 1990 г. «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик». Два этих нормативно-правовых акта, фактически, создавали конституционно-правовые предпосылки реформирования федеративных отношений, в том числе – в РСФСР, выступив, своего рода, прологом формирования федеративных отношений на новых демократических принципах и в новой России.

В этой ситуации сохранение России как Федерации возможно было только на конкурентной основе – при условии, что РСФСР даст своим автономиям широкую самостоятельность и подпишет со своими субъектами свой собственный Российский Федеративный договор, опередив Договор, предлагаемый Союзными властями. Поэтому параллельно с разработкой Союзного Договора (в СССР) была начата интенсивная разработка проекта Федеративного договора (в РСФСР). Однако актуальность Федеративного договора не исчерпывалась только конкуренцией с проектом нового Союзного Договора, но имела самостоятельный характер. Не случайно, что и после распада СССР вопрос о заключении Федеративного договора РФ и ее субъектов не только не был снят, но, напротив, приобрел еще большую актуальность, поскольку после прекращения существования СССР угроза распада нависла над самой Россией. Ее удалось снять благодаря Федеративному договору, который был подписан 31 марта 1992 г. Участниками Федеративного договора также стали и крупнейшие административно-территориальные единицы (края и области), что означало признание их субъектами Российской Федерации. Не подписали его две республики – Татарстан и Чечено-Ингушетия.

Основное содержание Федеративного договора составляет разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации.

В.И. Савин характеризует новый этап эволюции федеративных отношений следующим образом: «...прежде ни в РСФСР, ни в СССР не осуществлялось предметного размежевания предметов ведения Федерации и соответствующих их субъектов. Оно впервые было осуществлено в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г.»<sup>1</sup>

Начинает складываться региональная система сдержек и противовесов. В соответствии с Конституцией РСФСР перестроечного и постперестроечного периодов деятельностью администраций субъектов федерации должен был отныне руководить на основе принципа единоначалия глава администрации (ст. 136 (5) Конституции РСФСР 1978 г., с измен. и дополн. в 1989 – 1992 гг.). Впервые предусматривалась судебная процедура отмены актов органа государственного управления края, области, автономии, города федерального значения, наряду с тем, что, как и прежде, эти акты могли быть отменены соответствующим Советом народных депутатов и вышестоящим исполнительным органом государственной власти РСФСР и СССР.

5 марта 1992 года был принят важнейший нормативно-правовой акт в рассматриваемой сфере – Закон Российской Федерации № 2450-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», закреплявший организацию государственной власти в областях и краях на основе разделения на представительную и исполнительную власть и вводе единые стандарты наименования высших органов власти в указанных субъектах, в отличие от, например, республик в составе РФ и городов федерального значения – представительным органом в области или крае являлся, соответственно, областной или краевой Совет народных депутатов, а исполнительным органом – областная или краевая администрация (п.1, п.2 ст.1).

Как указывает К.А. Ишеков, «...привлечение к ответственности представительных органов краев и областей в тот период исчерпывалось досрочным прекращением их полномочий в случае неоднократного нарушения Конститу-

---

<sup>1</sup> Савин В.И. Конституционные принципы развития федерализма в России: Вопросы теории. Дисс... канд.юрид.наук. Ростов-на-Дону, 2003.



ции РСФСР, законов Российской Федерации. Решающую роль в этой процедуре играл Верховный Совет Российской Федерации, который выносил решение на основании заключения Конституционного Суда РСФСР. Региональный механизм сдержек и противовесов в данном процессе не применялся»<sup>1</sup>.

Становление современного института конституционно-правовой ответственности представительных органов субъектов федерации начинается в 1992 году, когда в статье 67 Закона Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» была закреплена норма устанавливающая основание применения мер ответственности – «неоднократное нарушение Конституции РСФСР, законов Российской Федерации», сформулированную меру ответственности – досрочное прекращение полномочий, т.е. роспуск, и указание на федеральный орган государственной власти, наделенный полномочиями на применение санкции – Верховный Совет Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда России.

Отметим участие Конституционного Суда России в процедуре роспуска представительного органа власти субъекта федерации.

Впрочем, этот конституционно-правовой механизм просуществовал всего полтора года и был отменен с принятием Указа Президента России от 22 декабря 1993 года «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации».

Далее, вплоть до конца 90-х годов, ответственность региональных парламентов не была закреплена. Это получило достаточно негативную оценку в конституционно-правовой науке.

Так, например, в свое время А.А. Кондрашев писал: «...отсутствие норм об ответственности в федеральном законе, регулировавшем основы статуса органов власти субъектов Российской Федерации, несомненно, было существенным пробелом законодательного регулирования, превратившими

---

<sup>1</sup> Ишеков К.А. Указ.соч.

федеративное устройство России по сути в конфедеративное, так как всевластие глав ряда субъектов РФ грубо попирало закрепленные в конституции РФ федеративные принципы организации российского государства»<sup>1</sup>.

Итак, 9 октября 1993 года был подписан Указ Президента России «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Как отмечается в характеристике указанного президентского указа, авторами А.В. Гриценко и М.И. Цапко: «...была формально-юридически и фактически разрушена система местных органов государственной власти, а «исполнительно-распорядительные функции», закрепленные законодательством Российской Федерации за Советами народных депутатов, были возложены на администрации соответствующих субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Конституция России, принятая 12 декабря 1993 г. закрепила принцип разделения властей, как один из важнейших конституционных принципов.

Федеральным законом от 29 июля 2000 г.<sup>4</sup>, вносившим изменения в ФЗ «Об общих принципах...» впервые в новейшей истории российского конституционализма законодательно установлена конституционно-правовая ответственность государственных органов субъектов федерации перед федеральными органами власти.

Вышеуказанный закон содержит как общую норму о конституционно-правовой ответственности органов власти субъектов федерации, так и нормы, конкретизирующие основания и виды конституционно-правовой ответственности региональных парламентов.

---

<sup>1</sup> Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юрист, 2006. С. 229.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. Ст. 4.

<sup>3</sup> Цапко М.И., Гриценко А.В. Эволюция правового сознания в современной России и его связь с доктринами и концепциями российского конституционализма в 1993-2013 гг. // Политправо. URL: <http://www.politpravo.info/content/view/212/12/>

Российский конституционализм: история, теория, практика Сборник научных статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. 2013. С. 297-300.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2000. N 31. Ст. 3205.

Анализируя указанную новеллу конституционного законодательства, А.В. Безруков и А.А. Кондрашев, отмечали следующие преимущества нового подхода: сохранение самостоятельности и обеспечение стабильности системы органов власти субъектов федерации; реализацию механизма сдержек и противовесов как на региональном уровне, так и в отношениях с федеральным центром<sup>1</sup>.

Конституционный Суд в своём Постановлении от 4 апреля 2002 года признал указанные меры соответствующими действующей Конституции<sup>2</sup>.

Указанные выше изменения законодательства существенным образом трансформировали институт конституционно-правовой ответственности органов власти субъектов федерации в сторону её усиления. В дальнейшем, эта тенденция была поддержана в ходе последовавших в период 2004-09 годов изменений Закона «Об общих принципах...», на что указывает, в частности, А.В. Безруков<sup>3</sup>.

Можно согласиться с общим выводом А.В. Безрукова, отмечавшего определённую обоснованность усиления конституционно-правовой ответственности в системе исполнительных органов региональной власти закреплением на конституционном уровне принципа единства системы органов исполнительной власти (ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 77 Конституции), и, напротив, высказывавшего сомнения в обоснованности аналогичного усиления указанной ответственности парламентов субъектов федерации<sup>4</sup>.

Отметим, во-первых, положения, закрепляющие основания и порядок осуществления процедуры применения такой меры, как досрочное прекра-

---

<sup>1</sup> См.: Безруков А.В., Кондрашев А.А. Совершенствование законодательного регулирования института конституционно-правовой ответственности субъектов РФ // Государство и право. 2004. N 8. С. 46 - 47.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. N 15. Ст. 1497.

<sup>3</sup> Безруков А.В. Модернизация мер конституционной ответственности органов государственной власти субъектов РФ в условиях федеративных преобразований // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №5. С. 26-29.

<sup>4</sup> Безруков А.В. Модернизация мер конституционной ответственности органов государственной власти субъектов РФ в условиях федеративных преобразований // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №5. С. 26-29.

шение полномочий парламента субъекта федерации – роспуск, полномочиём на применение которой наделены Президент России и глава соответствующего субъекта РФ (подпункт «б», пункта 1, статьи 9)<sup>1</sup>.

Закон закрепляет следующие основания роспуска:

1) принятие регионального нормативного акта, не соответствующего:

- а) Конституции России; б) федеральному законодательству, принятому по предметам исключительного ведения Федерации или совместного ведения; в) конституции (уставу) соответствующего субъекта.

2) отсутствие заседаний регионального парламента в течение трех месяцев после формирования.

В отношении процедуры первого из оснований, отметим, что отдельно закрепляется порядок действий главы субъекта и, более сложная процедура для реализации полномочия Президентом. Отметим, что само по себе установление более сложного порядка для реализации полномочий главы государства логично и полностью соответствует, по нашему мнению, принципу федерализма. Полагаем, что вмешательство главы государства в региональную систему сдержек и противовесов допустимо именно в случае неприменения соответствующего полномочия главой субъекта, которому Закон отводит срок в три месяца со дня вступления в силу судебного решения.

Для роспуска как меры ответственности за не соответствующий нормам, имеющим большую юридическую силу, акт: а) необходимым условием является установление противоречия вышеперечисленным актам, что относится к компетенции соответствующего суда; б) выявленные противоречия не были устранены в течение шести месяцев со дня вступления решения суда в силу. В отношении второго основания – не проведения заседаний, также необходимо судебное решение<sup>2</sup>.

Относительно процедуры досрочного прекращения полномочий регионального парламента Президентом России отметим следующее. Как мы ука-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> Там же.

зывали выше, основанием выступает принятие нормативного акта, не соответствующего Конституции и федеральному законодательству, в случае, когда нарушение законодательства установлено решением суда. Дополнительные процедурными и подлежащими судебной оценке материально-правовыми условиями выступают следующие. Необходимо после истечения срока, закрепленного для устранения нарушений, выявить и доказать наступление неблагоприятных общественно-политических последствий.

Этими последствиями Закон называет:

- а) возникновение препятствий для реализации законных полномочий федеральных органов власти и органов местного самоуправления;
- б) нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- в) нарушение прав и законных интересов юридических лиц (п. 4 статьи 9).

Следовательно, в отличие от достаточного формального состава, описываемого в диспозиции нормы о роспуске парламента соответствующего субъекта его главой, диспозиция нормы о роспуске регионального парламента Президентом формулирует формально-материальный состав: формальное условие и наступление общественно-опасных его последствий.

В случае применения анализируемой меры, Президент России должен после выявления и судебного установления вышеуказанных последствий, сначала вынести региональному парламенту предупреждение, оформляемое как Указ Президента. С момента опубликования Указа начинается течение трёхмесячного срока, который даётся парламенту для исполнения судебного решения. По истечению срока и в случае непринятия мер, Президент вправе принять решение о роспуске<sup>1</sup>.

Указанное решение принимается нормативным актом главы (высшего должностного лица) субъекта федерации в форме указа или постановления.

Отметим, что Закон «Об общих принципах...» не требует при осуществлении процедуры досрочного прекращения полномочий регионального

---

<sup>1</sup> Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – М.: «Проспект», 2018 / СПС Консультант Плюс.

законодательного органа действий, предусмотренных аналогичной по сути процедурой роспуска парламента субъекта федерации Президентом России – вынесения предупреждения (пункт 4 статьи 19).

Анализ взаимных форм привлечения к конституционно-правовой ответственности главы субъекта и парламента субъекта федерации показал ослабление парламентского контроля за главой субъекта – очередная редакция Закона «Об общих принципах...» исключила возможность отставки главы субъекта по инициативе парламента.

Парламент субъекта федерации вправе выразить недоверие главе субъекта (пункт 2 статьи 19) и направить его на рассмотрение Президента России для принятия окончательного решения (пункт 5 статьи 19).

Можно сделать вывод о том, что система конституционно-правовой ответственности парламента субъектов федерации обнаруживает некоторый дисбаланс в «системе сдержек и противовесов» на региональном уровне, предоставляя, в своеобразной системе встречных мер конституционно-правовой ответственности в субъекте федерации (между главой региона и региональным парламентом), больше оснований применения указанных мер главе субъекта, предполагая также более простые процедуры реализации мер ответственности (вплоть до роспуска), причем не только в сравнении с аналогичными по смыслу процедурами применения парламентами мер ответственности по отношению к главам субъектов, но даже в сравнении со схожими по смыслу, содержанию и основаниям процедурами применения мер ответственности парламентами Президентом России.

При этом парламент принимает решение о досрочном прекращении полномочий главы региона по представлению Президента России (пункт 1.1. статьи 19).

Обратим внимание на усиление роли Президента России в региональном политическом процессе, усиление централизации и «укрепление вертикали» оправданных в большей степени для системы исполнительной власти,

нежели для институтов народного представительства, их фактическое «встраивание» во властную вертикаль, что для таких органов недопустимо.

Также, в указанный период появилась система мер ответственности региональных законодательных органов и руководителя регионального высшего исполнительного органа.

В этой связи А.А. Кондрашев указывал, что «...конституционно-правовая ответственность оказалась фактически на «вторых ролях», так как ее реализация требует значительных временных затрат, привлечения судебных органов, а применение политической ответственности в реальности не налагает на Президента никаких требований по процессуальному оформлению оснований ее использования»<sup>1</sup>.

Отметим важное замечание К.А. Ишекова о том, что ответственность региональных парламентов получила преимущественно федеративное законодательное закрепление, оставив субъектам федерации незначительные возможности законотворчества в анализируемой сфере<sup>2</sup>.

Таким образом, региональный законодатель (парламент субъекта федерации, в первую очередь), фактически лишен инструментария по развитию системы конституционно-правовой ответственности в субъекте федерации.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Сложившаяся в ходе реформирования российского конституционного законодательства, в том числе – в ходе Федеративной реформы, система конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов федерации обнаруживает некоторый дисбаланс в «системе сдержек и противовесов» на региональном уровне, предоставляя, в своеобразной системе встречных мер конституционно-правовой ответственности в субъекте федерации (между главой региона и региональным парламентом), больше оснований примене-

---

<sup>1</sup> См.: Кондрашев А.А. Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дифференциация правового регулирования в современном законодательстве // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 248.

<sup>2</sup> Ишеков К.А. О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Власть. 2009. №12.

ния указанных мер главе субъекта, предполагая также более простые процедуры реализации мер ответственности (вплоть до роспуска), причем не только в сравнении с аналогичными по смыслу процедурами применения парламентами мер ответственности по отношению к главам субъектов, но даже в сравнении со схожими по смыслу, содержанию и основаниям процедурами применения мер ответственности парламентов Президентом России.

Выявлена исторически-обусловленная тенденция новейшего периода истории регионального парламентаризма, состоящая:

- в последовательном усилении роли Президента России в организации системы сдержек и противовесов в региональном политическом процессе;
- усилении централизации и «укреплении вертикали», оправданных в большей степени для системы «сдерживания» исполнительной власти субъектов федерации, нежели для институтов народного представительства;
- фактическом «встраивании» законодательных (представительных) органов в вертикаль линейной власти, что для таких органов недопустимо.

### **§ 3. Конституционно-правовая ответственность парламентов субъектов зарубежных федеративных государств**

Анализ конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти или парламентов субъектов федерации невозможно без сравнительного анализа указанной проблематики в контексте мирового опыта федерализма и организации взаимодействия между федерацией и её субъектами, а также между органами различных ветвей власти в субъектах федерации.

Так, отметим обобщающее замечание А.А. Вихляевой, суммирующее ряд мнений учёных касательно анализируемого института: «...Конституционность ряда соответствующих мер воздействия – досрочного прекращения полномочий (роспуска) законодательного (представительного) органа и отрешения высшего должностного лица (руководителя



высшего исполнительного органа) от должности – ставилась под сомнение»<sup>1</sup>.

Определяя категорию роспуска законодательного органа, как характерную для конституционного права в целом, с учётом мировой практики, отметим две характерные черты роспуска: принудительность и досрочность. Роспуск влечет за собой прекращение легислатуры, а именно утрату полномочий избранного состава членов коллективного субъекта права – депутатов законодательного органа.

Как указывает С.А. Авакьян, институт роспуска относят к мерам конституционно-правовой ответственности и для применения данной меры, необходимым условием выступает совершение конкретного конституционного правонарушения<sup>2</sup>. На аналогичные обстоятельства указывает и Н.М. Колосова<sup>3</sup>.

При этом сама мера конституционно-правовой ответственности для депутатов законодательного органа будет состоять в досрочном прекращении полномочий, как правило (в том числе – в российском законодательстве) при роспуске депутаты не подвергаются никакой персонализированной ответственности, ни дисквалификации, никоим образом, не утрачивая пассивного избирательного права.

Следовательно уместно говорить о теоретической возможности, когда при проведении новых выборов, ранее распущенный орган будет избран в том же или практически в том же составе<sup>4</sup>.

Считаем необходимым обратить и на тот факт, что при роспуске законодательного органа государственной власти, данный орган несет ответственность не перед тем органом или должностным лицом, который при-

---

<sup>1</sup> Вихляева А.А. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 26-29.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность. – М.: Изд-во Московского университета, 2001. С. 9 – 32.

<sup>3</sup> Колосова Н.М. Конституционные санкции // Законодательство и экономика. 2000. № 11. С.4-10.

<sup>4</sup> См. подробнее: Конституции государств Европы: в 3 томах / Ред. Л.А. Окуньков. – М., Норма, 2001.

нял решение о его роспуске, а перед населением представляемой территории, перед своими избирателями.

Сделанный вывод основывается на соотнесении способа формирования законодательных органов государственной власти – выборах, которые представляют собой представительную форму народовластия и сущности принципа народовластия в конституционном праве.

Здесь также следует, по нашему мнению, привести мнение Ж.И. Овсепян, которая указывала на то, 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<sup>1</sup>.

Во всех случаях говоря о роспуске законодательного органа власти, следует говорить и о необходимой мере, направленной не только на досрочное прекращение легислатуры распускаемого органа, но и на преодоление сложившегося политического кризиса в форме конфликта различных ветвей власти, а также различных уровней публичной власти.

Необходимо отметить, что анализ конституционно-правовой ответственности региональных парламентов, по мнению диссертанта, не должен ограничиваться исключительно формальными федеративными государствами – заслуживает интереса и регионалистские государства, и государства, включающие в свой состав автономные территориальные образования, в случае, если объем полномочий таких территориальных единиц значителен, и там созданы коллективные органы народного представительства.

Интерес в последнем случае представляет опыт построения региональной системы сдержек и противовесов, организация способов воздействия центральных органов на региональные, условия применения мер конституционно-правовой ответственности.

---

<sup>1</sup> Овсепян Ж.И. Государственно-правовое принуждение и конституционно-правовое принуждение как его отраслевая разновидность // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. – С. 12-20.

Рассмотрим виды и содержание конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов федераций.

Одним из наиболее распространенных и древнейших институтов ответственности региональных законодательных органов власти выступает институт роспуска.

Как указывает Н.С. Богомолов, «...в настоящее время возможность роспуска представительных органов государственной власти субъектов федерации существует в ряде государств с парламентарной и смешанной формами правления. В президентских республиках (например, в США, Аргентине, Бразилии) институт роспуска парламента отсутствует»<sup>1</sup>.

Институт роспуска (досрочного прекращения полномочий) парламента субъекта возникает в Швейцарии в позапрошлом столетии. Он был введен в 1852 г. в кантонах Ааргау и Шафхаузене<sup>2</sup>.

Институт роспуска регионального парламента можно классифицировать с точки зрения роли в процедуре конкретного полномочного органа (института), иницирующего применение анализируемой меры воздействия.

1. Роспуск может выступать мерой воздействия центральных органов государства (применяться главой государства или федеральным парламентом), фактически – одним из способов федерального вмешательства.

2. Роспуск может быть мерой негативного воздействия в рамках региональной системы сдержек и противовесов (при этом, он реализуется в рамках полномочий органа другой ветви власти).

3. Роспуск может применяться по, фактически, процедурным основаниям, когда: а) либо коллективная воля депутатов регионального парламента выражается в решениях (действии или бездействии), требующих дальнейшего роспуска палаты (например, выражение недоверия правительству или гла-

---

<sup>1</sup> Богомолов Н.С. Конституционно-правовая ответственность как формально-юридическая категория // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2010. №17. С.68-74

<sup>2</sup> Курти Т. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. СПб., 1900. С.145. Цит. по Богомолов Н.С. Конституционно-правовая ответственность как формально-юридическая категория // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2010. №17. С.68-74

ве субъекта); б) либо депутаты не могут прийти к политическому соглашению, результатом чего выступает роспуск.

4. Роспуск как мера ответственности перед населением (избирателями) субъекта федерации, как правило в форме инициирования референдума инициативной группой избирателей, политической партией и т.д.

5. Роспуск регионального парламента самими депутатами едва ли можно считать мерой негативной ответственности, несмотря на то, что нередко в ситуации самороспуска палаты голосованием простого большинства происходит завершение легислатуры всех избранных в его состав депутатов. Прежде всего, это проявление позитивной ответственности, а не мера негативной.

Согласно Конституции Австрии, региональные парламента – ландтаги, могут быть распущены по представлению Федерального правительства Австрии и с согласия верхней палаты федерального австрийского парламента – Бундесрата (Федерального Совета).

При этом, голосование в Бундесрате по указанному вопросу происходит без участия представителей федеральной земли, ландтаг которой предлагается к роспуску, а непосредственно процедура роспуска исполняется Президентом Австрии (пункт 1 статьи 100 Конституции)<sup>1</sup>.

Согласно Федеральному конституционному закону Австрийской республики «...согласие федерального совета должно быть дано в присутствии половины членов и большинством в две трети поданных голосов»<sup>2</sup>.

Роспуск ландтага требует назначения новых выборов в течение трёх недель, а сами выборы должны пройти не позднее четырёх недель после роспуска (пункт 2 статьи 100 Конституции).

Как отмечает, анализируя нормы о роспуске ландтагов по законодательству Австрии Н.С. Богомолов, «...основания для роспуска ландтага конституция Австрии не называет»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Австрии // <https://worldconstitutions.ru/?p=160&page=6>

<sup>2</sup> См.: Федеральный конституционный закон Австрийской республики от 10.11.1920, ст.100 // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С.73 - 74.

Помимо собственно роспуска, здесь необходимо указать и на существование такой ограничительной меры, как приостановление полномочий регионального парламента федерацией.

В ФРГ важнейшей нормой, закрепляющей федеральное вмешательство, является статья 37 Основного Закона Федеративной Республики Германии, устанавливающая правило, что в случае, если ландтаг или правительство федеральной земли уклоняется от обязательств, предусмотренных федеральным конституционным законодательством, то с согласия верхней палаты федерального парламента (Бундесрата), Федеральное правительство может использовать меры принуждения<sup>2</sup>.

Как отмечает С.А. Авакьян «...несмотря на существование в Индии второго уровня государственной власти, роль органов власти штатов может оказаться (и в ряде случаев действительно оказывалась) существенно снижена в результате использования механизмов чрезвычайного положения и президентского правления, усиливающих потенциал централизации власти в государстве»<sup>3</sup>.

Анализируя случаи приостановления федеральными властями полномочий региональных парламентов в Индии, Д.Д. Басу, известный индийский юрист, указывает на следующие обстоятельства: «...зачастую эти меры применялись федеральным правительством в тех случаях, когда происходили неудачи в формировании правительства или когда правительство штата было сформировано из числа представителей оппозиционной по отношению к федеральному правительству партии, в случаях невозможности создать эффективное управление, неспособности создания стабильных правительств и др»<sup>4</sup>.

Осуществляя анализ вышеуказанного утверждения, И.В. Айдарова указывает на следующие существенные обстоятельства: «...речь не идет о при-

---

<sup>1</sup> Богомолов Н.С. Указ.соч.

<sup>2</sup> Богомолов Н.С. Конституционно-правовая ответственность как формально-юридическая категория // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2010. №17. С.68-74

<sup>3</sup> Организация государственной власти в России и зарубежных странах Учебно-методический комплекс (рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян). М.: Юстицинформ, 2014.

<sup>4</sup> Цит. по: Барциц И.Н. Федеративная ответственность: конституционно-правовые аспекты. М., 1999;

менении мер конституционной ответственности, это скорее специфические меры предупреждения дестабилизации конституционной системы, способ организованного воздействия федерации на систему власти в субъектах. В таких ситуациях, указанные формы принудительного воздействия на органы государственной власти субъектов выступают своеобразной разновидностью властно-организационных санкций, хотя их применение в этом качестве нетипично для большинства зарубежных федераций»<sup>1</sup>.

Коллектив исследователей (У. Чанг и др.), в свою очередь, отмечает возможность применения указанного института, как, фактически, способа расправы с оппозицией на местах: «...в отдельные периоды институт президентского правления использовался с целью смещения органов власти штатов, настроенных оппозиционно по отношению к центральной власти. Поскольку на практике президентское правление может означать не что иное, как роспуск органов власти штата, причем произведенный по узкополитическим мотивам, не защищаемым Конституцией, признанное значение имеет судебный контроль за действиями главы государства (и Совета министров, дающего президенту соответствующие «советы»). В деле Боммаи против Индии Верховный суд Индии подчеркнул, что, хотя полномочие по введению президентского правления предоставлено главе государства Конституцией, оно не является абсолютным и подлежит судебному контролю; в случае введения режима президентского правления без надлежащих оснований Суд может отменить соответствующую прокламацию главы государства»<sup>2</sup>.

Ю.М. Алпатов, анализируя прямое правление президента указывает, что «институт президентского правления (в соответствии со статьей 356 - случаи остановки действия конституционного механизма в штатах) применяется, если

---

<sup>1</sup> Айдарова, И.В. Институт федерального вмешательства : Российский и зарубежный опыт правового регулирования : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02. - Москва, 2002. - 197 с.

<sup>2</sup> S.R. Bommai vs. Union of India, 1994, 2 S.C.R. 644 // <http://www.judis.nic.in/supremecourt/qrydisp.aspx?filename=11570>. См. также о значении этого дела: Chang W.-Ch., Thio L., Tan K., Yeh J. Op. cit. P. 210. Цит. по: Организация государственной власти в России и зарубежных странах Учебно-методический комплекс (рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян). М.: Юстицинформ, 2014.

президент по получении от губернатора доклада или иным образом приходит к убеждению, что возникла ситуация, при которой управление штатом не может осуществляться в соответствии с положениями Конституции.

Издаваемая в таком случае прокламация также должна быть одобрена двумя палатами Парламента, без чего утрачивает свое действие по истечении двух месяцев. В рамках действия прокламации президент может принимать на себя все или некоторые функции правительства соответствующего штата, объявлять, что полномочия легислатуры штата могут осуществляться Парламентом (а последний, в свою очередь, может передать их самому президенту (статья 357)), издавать такие постановления, которые представляются президенту необходимыми или желательными для исполнения целей прокламации, включая положения, полностью или частично приостанавливающие действие любых норм Конституции в отношении любого органа власти штата, за исключением высших судов»<sup>1</sup>.

В Малайзии конституции штатов и их законодательство может применяться по вопросам совместного ведения с федерацией. В этом случае неизбежны коллизии федерального и регионального законодательства. Выявление упомянутого случая коллизии ведёт к признанию нормативного акта штата недействительным в части, противоречащей федеральному законодательству.

В свою очередь, федеральный законодатель может принимать законы, вторгаясь в вопросы исключительной компетенции штатов в трех случаях: если речь идёт об исполнении международных обязательств Малайзии, если это продиктовано необходимостью приведения законодательства штатов к единообразию, а также по запросу парламента штата.

При этом, федеральный парламент может передать штатам право на принятие нормативных актов по вопросам исключительной компетенции Федерации, сохраняя за собой право изменять или отменять нормативные ак-

---

<sup>1</sup> Алпатов Ю.М. Конституционно-правовой институт президентского правления в штатах Индии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 7.

ты, принятые штатами<sup>1</sup>.

При этом, особенностью конституционного нормоконтроля за законностью региональных нормативных актов является сочетание абстрактного и конкретного нормоконтроля (органом которого является Верховный Суд Малайзии). Право на обращение принадлежит гражданам, организациям, органам публичной власти, однако чаще всего с инициативой обращения выступают нижестоящие суды<sup>2</sup>.

Определенный интерес представляет и регламентация схожего института в региональном (регионалистском) государстве Итальянская Республика.

Реализуется это следующим образом: «Президент республики мотивированным декретом может распустить областной совет, уволить Председателя джунты за совершение действий, противоречащих Конституции, или за грубые нарушения закона. Роспуск и увольнение также могут быть осуществлены по основаниям национальной безопасности. Декрет принимается после проведения консультаций с комиссией депутатов и сенаторов по областным вопросам (ст. 126)»<sup>3</sup>.

Субъектом привлечения к конституционно-правовой ответственности может выступать также и Правительство Итальянской Республики.

В частности: «Правительство республики может поставить вопрос о конституционной законности областных статутов перед Конституционным судом в течение 30 дней после их опубликования. Также если Правительство находит, что областные законы превышают компетенцию области, то оно может поставить вопрос о конституционной законности перед Конституционным судом в течение 60 дней со времени их опубликования (ст. ст. 123, 127)»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ванюшин Я.Л., Доцкевич М.В. Основы конституционного строя стран АСЕАН / под ред. Я.Л. Ванюшина. М-во внутренних дел Российской Федерации, Тюменский ин-т повышения квалификации сотрудников МВД России. – Тюмень : ТИПК МВД России, 2013. – 138 с. С. 67.

<sup>2</sup> Указ соч., С. 64.

<sup>3</sup> Организация государственной власти в России и зарубежных странах Учебно-методический комплекс (рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян). М.: Юстицинформ, 2014.

<sup>4</sup> Там же.



Как указывается в научной литературе, «...в некоторых федерациях (например, Канада) принцип верховенства федерального закона может толковаться судами в более ограничительном масштабе, чем в Австралии, Индии или США. Его применение распространяется только на случаи четко выраженного противоречия между федеральным и провинциальным законодательством.

Такое узкое толкование принципа верховенства федерального закона преследует цель в полном объеме сохранить полномочия провинций, например, когда этот принцип применяется только к положениям провинциального закона, явно противоречащего федеральному, не затрагивая при этом провинциального закона в целом.

Такой подход характерен и для других федераций англосаксонского права (например, Малайзии), где закон штата является недействительным в той части, в какой он несовместим с законом федерации, и применительно к данному закону принцип верховенства действует только до тех пор, пока остается в силе федеральный закон. Если федеральный закон отменяется, то провинциальный закон, объявленный ранее несовместимым с федеральным законом, вновь вступает в силу. Иными словами, в данном случае принцип верховенства не может вызвать отмену провинциального закона, а лишь может признать его недействующим.

Таким образом, толкование судами принципа верховенства федерального закона может иметь различный масштаб и неодинаковое значение для сохранения баланса между полномочиями федерации и ее субъектов, что крайне важно в условиях осуществления федерального вмешательства, а также оценки его политических и правовых последствий»<sup>1</sup>.

В нескольких землях Федеративной Республики Германии существует такой вид роспуска (и, соответственно, такая форма конституционно-

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран // Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина.. – М.: Норма. 2006.

правовой ответственности), как роспуск ландтага по результатам референдума.

В зависимости от положений конституций земель, сложность и вероятность осуществления процедуры варьируется в весьма широких пределах.

Согласно Конституции федеральной земли Баварии, ландтаг может быть распущен в случае поддержки решения о референдуме о его роспуске миллионом избирателей (пункт 3 статьи 18 Конституции)<sup>1</sup>.

После роспуска ландтага, повторные выборы должны осуществляться не позднее шестого воскресенья после дня роспуска (забегая вперед, отметим, что данное правило пункта 4 статьи 18 выступает универсальным по отношению ко всем случаям досрочного прекращения полномочий ландтага, предусмотренных анализируемой статьёй).

Напротив, в федеральной земле Баден-Вюртемберг инициирование начала процедуры роспуска, требует сбор подписей подписи 10 процентов избирателей в течение шести недель (пункт 2 статьи 43 Конституции федеральной земли Баден-Вюртемберг)<sup>2</sup>. Само решение референдума, согласно Конституции, считается принятым, если за него проголосовало большинство участников референдума (пункт 2 статьи 43).

Это может быть использовано для осуществления политического давления на ландтаг, в том числе – политическими партиями, обладающими организационными ресурсами для организации сбора подписей.

Так, например, в ходе эскалации долгосрочного конфликта по поводу проекта «Штутгарт-21», обострившегося после силового разгона силами правопорядка, применившими водомёты и слезоточивый газ для силового разго-

---

<sup>1</sup> Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) // URL: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf-18?AspxAutoDetectCookieSupport=1> (дата обращения 07.10.2017)

<sup>2</sup> Die Landesverfassung des Landes Baden-Württemberg // URL: [www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/fileadmin/landeskunde/pdf/Landesverfassung-BW\\_Dez15.pdf](http://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/fileadmin/landeskunde/pdf/Landesverfassung-BW_Dez15.pdf) (дата обращения 07.10.2017)

на протестных демонстрациях в Штутгарте осенью 2010 года<sup>1</sup>, германская партия «Зелёные» начала сбор подписей для инициирования референдума о роспуске ландтага, что вынудило представителей имевшей большинство в ландтаге партии ХДС к диалогу<sup>2</sup>.

Референдум не состоялся, менее, чем через год партия «Зелёные» на выборах в ландтаг 2011 года получила вдвое больше мест, а на выборах 2016 года – большинство мест в ландтаге<sup>3</sup>.

Отметим распространённые в федерациях с организацией высших органов власти субъектов по типу парламентской республики роспуски вследствие требований политической процедуры (в данном случае, конституционно-правовая ответственность наступает по причине неприятия необходимых решений, например, о формировании правительства федеральной земли в ФРГ и т.д.)

Так, согласно Конституции Баварии, если в течение четырех недель после отставки или смерти премьер-министра, ландтаг не осуществит переизбрание лица, занимающего указанную должность, председатель ландтага обязан его распустить (пункт 5 статьи 44)<sup>4</sup>.

Согласно Конституции земли Рейнланд-Пфальц, ландтаг должен быть распущен в случае, если в течение 4 недель он не проголосует по кандидатуре нового главы правительства (премьер-министра) (пункт 5 статьи 99)<sup>5</sup>.

Законодательный орган власти субъекта федерации вправе самостоятельно принять решение о самороспуске. Как указывает Т.С. Верина, акт самороспуска законодательного органа власти субъекта федерации

---

<sup>1</sup> Stuttgart 21: Hunderte Verletzte nach Polizeieinsatz // URL: [https://www.focus.de/politik/deutschland/stuttgart-21-hunderte-verletzte-nach-polizeieinsatz\\_aid\\_557820.html](https://www.focus.de/politik/deutschland/stuttgart-21-hunderte-verletzte-nach-polizeieinsatz_aid_557820.html) (дата обращения 07.10.2017)

<sup>2</sup> Вишневецкий Б. Разгон демонстрантов в Штутгарте вынудил изменить проект строительства нового вокзала // URL: <http://bellona.ru/2010/10/18/razgon-demonstrantov-v-shtutgarte-vyn/> (дата обращения 07.10.2017)

<sup>3</sup> Ergebnisse früherer Landtagswahlen in Baden–Württemberg 2001-2016 // URL: <https://www.statistik-bw.de/Wahlen/Landtag/LRLtW.jsp> (дата обращения 07.10.2017)

<sup>4</sup> <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf-44> (дата обращения 07.10.2017)

<sup>5</sup> [http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/9wv/page/bsrlprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=181&fromdoc=doc=yes&doc.id=jlr-VerfRPrahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-VerfRPpG3](http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/9wv/page/bsrlprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=181&fromdoc=doc=yes&doc.id=jlr-VerfRPrahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-VerfRPpG3) (дата обращения 07.10.2017)

«...предполагает как бы обращение к избирателям, обязанным провести выборы лица или лиц, которые заменят тех, кто решил добровольно оставить свой пост»<sup>1</sup>.

Однако уже роспуск органа законодательной власти субъекта федерации органа под влиянием или по решению органа, принадлежащего к другой ветви государственной власти, отмечает Т.С. Верина будет выступать инструментом политического давления самим фактом своего наличия в законодательстве<sup>2</sup>.

Так, согласно Конституции Баварии, ландтаг может принять решение о самороспуске путём голосования и при поддержке данного решения большинством голосов (пункт 1 статьи 18)<sup>3</sup>.

Согласно Конституции земли Рейнланд-Пфальц, ландтаг может принять простым большинством решение о самороспуске (пункт 1 статьи 84), а новые выборы должны состояться не позднее шестого воскресенья, следующего за роспуском ландтага (пункт 2 статьи 84)<sup>4</sup>.

Т.С. Верина указывает на существенные различия последствий досрочного прекращения полномочий законодательного органа власти субъекта федерации и высшего должностного лица (главы, губернатора) субъекта федерации.

В первом случае происходит смена лица, замещающего государственную должность и деятельность единоличного органа власти, фактически, продолжает осуществляться – полномочия органов и должностных лиц в исполнительной ветви власти осуществляются, таким образом, непрерывно.

---

<sup>1</sup> Верина Т.С. Система "сдержек и противовесов" в контексте разделения властей // Аграрное и земельное право. 2010. № 6.

<sup>2</sup> Верина Т.С. Указ.соч.

<sup>3</sup> <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf-18> (дата обращения 07.10.2017)

<sup>4</sup> [http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/9wv/page/bsrlprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=181&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-VerfRPrahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-VerfRPpG3](http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/9wv/page/bsrlprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=181&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-VerfRPrahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-VerfRPpG3) (дата обращения 07.10.2017)

Другое дело, когда речь идёт о роспуске регионального парламента, чьи полномочия прерываются, причём, подчас на довольно значительный срок, необходимый для организации внеочередных выборов<sup>1</sup>.

Рассмотрим следующий значимый элемент института конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов – отмену актов региональных парламентов.

Указанные нормы содержатся, как правило, в федеральных конституциях или федеральных законах.

Так, согласно Конституции Австрии, губернаторы земель обязаны информировать австрийское правительство о нормативных актах, принимаемых ландтагами соответствующих земель (пункт 1 статьи 98 Конституции). Федеральное правительство Австрии имеет право на выражение мотивированного возражения по поводу нормативных актов земель в случаях, если возможно причинение ущерба интересам федерации. Срок для такого возражения составляет 8 недель (пункт 2 статьи 98).

В течение этого срока нормативный акт федеральной земли подлежит опубликованию только в случае выраженного согласия Федерального правительства (пункт 3 статьи 98).

Завершая сравнительно-правовое исследование института конституционно-правовой ответственности, осуществленное на основе синхронного метода, обозначим основные итоги и авторские выводы.

Анализ института конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти или парламентов субъектов федерации позволил сформулировать следующие формы (модели) конституционно-правовой ответственности указанных органов:

- роспуск законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации федеральным центром, как правило – Президентом государства;

---

<sup>1</sup> Там же.

- роспуск законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации актом (постановлением) главы исполнительной власти (губернатором) субъекта;

- отмена или приостановление действия актов законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации органами государственной власти федерации, в том числе – федеральными органами конституционного контроля;

- отмена (признание не соответствующими законодательству) или приостановление действия актов законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации органами конституционного контроля субъектов федерации.

Анализ категории роспуска регионального законодательного органа, как универсальной конституционно-правовой категории, с учётом мировой практики, позволил выявить две характерные черты роспуска: принудительность и досрочность.

Роспуск влечет за собой прекращение легислатуры, а именно утрату полномочий избранного состава членов коллективного субъекта права – депутатов законодательного органа.

Определено, что при роспуске законодательного (представительного) органа субъекта федерации, указанный орган несет ответственность не перед тем органом или должностным лицом, которые приняли решение или инициировали процедуру роспуска, а перед населением представляемой территории, перед своими избирателями.

Сделанный вывод основывается на соотнесении способа формирования законодательных органов государственной власти – выборах, которые представляют собой представительную форму народовластия и сущности принципа народовластия в конституционном праве.

Анализ опыта применения мер конституционно-правовой ответственности региональных парламентов в субъектах зарубежных федераций позволяет внести предложение о возможности использования опыта неко-

торых земель ФРГ (Бавария, Баден-Вюртемберг) в части установления конституционно-правовой ответственности перед населением (избирателями) – процедуры роспуска парламента по итогам регионального референдума.

## **Глава II. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ СКФО**

### **§ 1. Нормативные основы конституционно-правовой ответственности региональных парламентов**

Анализируя базовые конституционные положения, мы можем сделать вывод, что одним из признаков нашего государства согласно ч. 1 ст. 1, является закрепление ее государственного устройства в качестве федерации. В научных кругах существует множество определений федерации, так под федерацией зачастую понимается добровольное объединение ранее независимых государств в единое союзное государство<sup>1</sup>.

В состав Российской Федерации входят республики, края, области, автономные области, автономные округа и города федерального значения, которые являются равноправными субъектами (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ). Полный перечень субъектов РФ приведен в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

Вопрос равенства субъектов федерации нередко становился предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Так еще в 2011 году Определением Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О<sup>2</sup> окончательно был решен вопрос суверенитета республик наряду с самой федерацией, о возможности осуществления республиканскими государственными органами власти полномочий в рамках республиканского суверенитета.

В своем определении суд отметил, что наличие суверенитета Российской Федерации само по себе исключает наличие в пределах федерации иных уровней суверенитета, обладающих верховенством и независимостью.

Положения, касающиеся равенства субъектов федерации нашли отражение и в ст. 72 Конституции РФ, закрепляющей вопросы совместного ведения федерации и ее субъектов. Нормы данной статьи Конституции РФ рас-

---

<sup>1</sup> Цисар, Л. А. Федеративное государство: Особенности, основные характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. -2005. - № 12 - С. 3 - 7

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О "По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс



пространяются на все субъекты федерации. Естественным образом данные положения нашли свое отражение и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 г. № 12-П<sup>1</sup>, где равноправие субъектов федерации во взаимоотношениях между собой закрепляется в Конституции РФ в качестве основы государства.

При отсутствии единого подхода в понимании федерации, ученые правоведы схожи во мнении о наличии в федеративном государстве федерального уровня государственной власти и государственной власти регионов, что также предполагает и законодательное закрепление их полномочий, предметов ведения, в том числе совместных предметов ведения.

Так, согласно ранее выше указанной ст. 72 Конституции РФ, закрепление общих принципов организации, как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, относится к предметам совместного ведения федерации и субъектов федерации.

Перечень предметов совместного ведения федерации и субъектов федерации устанавливается п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Согласно основному закону страны к ним относится установление общих принципов организации системы органов исполнительной и законодательной власти субъекта. В свою очередь структура органов государственной власти субъекта устанавливается самим субъектом федерации согласно ст. 77 Конституции РФ.

Отмечается, что: «Федеральный центр не вправе императивно утверждать структуру органов государственной власти субъектов РФ, поскольку это означало бы нивелирование федеративного характера нашего государства»<sup>2</sup>.

Центральное место в системе нормативных актов в области организации законодательной и исполнительной власти в стране занимает Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации зако-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 N 12-П "По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области" // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 1. С. 33 - 38

нодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, где нашли отражение положения общего характера в исследуемой области, положения, не урегулированные нормами Конституции РФ и данного закона, могут быть урегулированы на уровне субъекта РФ. В частности в Закон определяет и основания наступления конституционно-правовой ответственности, куда относится нарушение конституционных норм, норм федерального и регионального законодательств.

Структура органов власти субъекта, в соответствии с ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, определяется субъектами РФ самостоятельно на основе конституционных норм, а также на основе ранее отмеченного закона.

В соответствии с федеральным законодательством, систему органов государственной власти субъекта РФ составляет законодательный (представительный) орган субъекта РФ, исполнительный орган, высшее должностное лицо субъекта РФ, а также иные органы государственной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 названного Закона, легислатура субъекта федерации представляет собой высший и единственный постоянно действующий законодательный орган субъекта РФ.

Срок полномочий регионального парламента субъекта федерации одного созыва определяется конституцией (уставом) соответствующего субъекта РФ, что закреплено в ч. 5 ст. 4 Закона. В тоже время Закон закрепляет, что срок устанавливаемых полномочий не может быть более пяти лет.

Следует отметить, что согласно содержащемуся в законе определению парламента субъекта РФ, данный орган является постоянно действующим, тем самым срок полномочий данного органа не может быть ограничен какими-либо временными рамками. Однако, сам орган состоит из депутатов, которые избираются на определенный срок, по истечению которого проводятся очередные выборы депутатов следующего созыва.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) // СПС КонсультантПлюс.

Как показывает практика, в жизни возможны случаи, когда законодательный (представительный) орган субъекта РФ временно не может осуществлять свои полномочия или отсутствует вовсе – в случае самороспуска, роспуска иным субъектом правоотношений или образования нового субъекта РФ. В тоже время следует сказать, что законодатель закрепил четкий алгоритм действий в случае возникновения таких ситуаций.<sup>1</sup>

Тем самым Закон устанавливает срок полномочий депутатов, а не законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Данный подход законодателя является более целесообразным, так как процесс переизбрания депутатов может происходить не путем переизбрания всего состава, а периодическим переизбранием части этого состава.<sup>2</sup>

Также следует отметить, что законодатель не устанавливает и минимальный срок легислатуры депутатов парламента субъекта федерации. В свою очередь, согласно ст. 10 Закона статус депутатов парламента субъекта федерации, в том числе срок его полномочий, порядок подготовки выборов и их проведение определяется данным законом, а также иными нормативными правовыми актами, таким как федеральные законы, конституция (устав) субъекта РФ и иные региональные законы.

Так, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> закрепляет основания, согласно которым полномочия депутата регионального парламента могут составлять от 2 до 5 лет (ст. 8).

---

<sup>1</sup> "Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (постатейный) (Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Гребенникова А.А.) (под ред. Н.И. Воробьева) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014) // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы / Васильев В.И., Павлушкин В.И., Постников А.Е. - М.: Городец, 2001. С. 44

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

Таким образом, согласно п. 1 ст. 8, определяется, какими именно нормативными правовыми актами устанавливается срок полномочий органов и депутатов различных уровней публичной власти. Так, закон предусматривает предельный срок пять лет и минимальный два года, что само по себе можно расценивать как гарантию обязательности проведения выборов.<sup>1</sup>

В своем Постановлении от 30.04.1997 г. Конституционный Суд РФ<sup>2</sup> отметил, что на федеральном уровне возможно закрепление максимальных сроков полномочий выборных органов субъектов РФ, что должно способствовать периодичности выборов, смену легислатур, однако, определение конкретного срока полномочий выборного органа определяется исключительно на уровне самого субъекта РФ.

Закрепление общих принципов организации законодательного (представительного) органа субъекта РФ предполагает и законодательное закрепление его полномочий в ст. 5 ФЗ «Об общих принципах...» и иных статьях закона. Так, к полномочиям регионального парламента законодатель относит принятие основополагающего закона субъекта РФ – конституции или устава; законодательное регулирование в рамках предметов ведения субъекта или в рамках вопросов совместного ведения субъекта РФ и федерации; заслушивание отчета главы субъекта о тех результатах, которые были достигнуты в ходе деятельности; принятие регионального бюджета и отчета о его исполнении; установление различных налогов и сборов, закрепленных за субъектом РФ; вынесение решения о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ; осуществление контроля за соблюдением и исполнением регионального законодательства и так далее.

---

<sup>1</sup> Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007. С. 107

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 N 7-П "По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. N 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года)" // СПС КонсультантПлюс

Как постоянно действующий орган государственной власти субъекта РФ, парламент имеет достаточно объемный круг полномочий, что во многом объясняет процесс его формирования на основе всеобщих, прямых и равных выборов на территории субъекта РФ.

Парламенты субъектов РФ имеют своей целью решение вопросов регионального значения самостоятельно без участия федеративного парламента, что имеет важное значение в условиях федерации.<sup>1</sup>

Одной из главных функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ можно назвать представление интересов граждан, проживающих на территории субъекта РФ на всех уровнях публичной власти. Данное полномочие регионального парламента реализуется не только посредством согласования проектов федеральных законов в области совместного ведения федерации и субъекта РФ, согласно ч. 1 ст. 26.4 Закона, но и в виде избрания представителей от субъекта РФ в состав Совета Федерации согласно порядку формирования данного государственного органа в соответствии с ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Законодательное закрепление за региональным парламентом большого перечня полномочий предполагает и определенного рода ответственность за невыполнение возложенных обязанностей. Таким образом, деятельность законодательных (представительных) органов субъектов РФ должна осуществляться в соответствии с действующим законодательством, тем самым, данная деятельность должна соответствовать принципам законности. В случае наличия нарушений в деятельности регионального парламента, а также при ненадлежащем или неудовлетворительном осуществлении полномочий, парламент несет соответствующую конституционно-правовую ответственность. Как и ранее, основное положение в области применения мер конституцион-

---

<sup>1</sup> Лаврик М.А., Шишкин С.И. Кризис регионального парламентаризма в России: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2008, № 19. - С. 12-17

<sup>2</sup> Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

но-правовой ответственности занимает Закон, закрепляя основания досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Для всестороннего диссертационного исследования, следует также сказать, что именно понимается под досрочным прекращением полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Таким образом, под досрочным прекращением полномочий регионального парламента следует понимать досрочное прекращение всех прав и обязанностей данного органа, их прекращение до окончания срока полномочий депутатов.

Здесь необходимо заострить внимание на том, что данная ответственность имеет коллективный характер законодательного (представительного) органа субъекта РФ, тем самым не включает в себя ответственность отдельных субъектов, таких как депутаты или какое-либо должностное лицо парламента.

Отдельно стоит сказать о том, что даже при законодательном закреплении ряда конституционно-правовых мер ответственности законодательного (представительного) органа субъекта РФ, данное законодательство не как не раскрывает само понятие конституционно-правовой ответственности. Тем не менее, анализируя федеральное и региональное законодательство, а также имеющуюся судебную практику, мы с уверенностью может говорить о наличии ответственности конституционно-правового характера по отношению к региональному парламента.

Непосредственно, к конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа субъекта РФ относится отрицательная оценка деятельности последнего со стороны государства, тем самым предполагая определенные неблагоприятные последствия для данного органа.<sup>1</sup> Таким образом, наличие двух критериев позволяет отнести те или иные меры к мерам юридического характера – это негативная оценка содеянного и неблагоприятные последствия за данные действия.<sup>2</sup> Однако, следует сказать

---

<sup>1</sup> Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. - 1995. - № 7. - С. 37

<sup>2</sup> Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. - М., 2000. - С. 110

о том, что сама по себе конституционно-правовая ответственность не имеет карательного характера, имея своей направленностью восстановить нарушенное право или предупредить нарушение в будущем.

По справедливому замечанию В.А. Виноградова для наступления конституционно-правовой ответственности необходима совокупность трех фактов. Во-первых, нормативное закрепление должного поведения и меры ответственности за несоблюдение. Во-вторых, само нарушение действующего законодательства. В-третьих, наличие соответствующего решения уполномоченного органа о применении соответствующих мер конституционно-правовой ответственности за совершенное нарушение.<sup>1</sup>

Нормы Закона содержат перечень оснований, которые могут стать поводом для досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ, в том числе это относится и к основаниям конституционно-правовой ответственности.

Положения, в которых нашли отражения основания досрочного прекращения регионального парламента, закреплены в ст. 9 Закона. Таким образом, к основаниям досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ относятся:

- самороспуск регионального парламента. Порядок принятия решения о самороспуске регионального парламента принимается в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Решение о самороспуске принимается 2/3 голосов депутатов регионального парламента;
- роспуск парламента высшим должностным лицом субъекта РФ;
- признание в судебном порядке состава законодательного (представительного) органа субъекта РФ неправомочным, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- роспуск парламента субъекта федерации в случае принятия данным органом конституции (устава) субъекта РФ или иного нормативного

---

<sup>1</sup> Виноградов В.А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2003. № 2. С. 52-61

правового акта субъекта РФ, которые противоречат нормам конституционным нормам, нормам федеральных законов, установления данного противоречия в судебном порядке, в том числе не принятие парламентом каких-либо мер по устранению данных противоречий в течение шести месяцев с даты вынесения судом решения. Необходимым условием применения досрочного прекращения полномочий регионального парламента в соответствии с данным основанием является установление в судебном порядке, что региональный парламент по истечению шести месяцев уклонился от исполнения решения суда, не предпринял каких-либо мер направленных на его исполнение, что, в свою очередь, создало препятствия для исполнения обязанностей государственных органов, органов муниципальной власти, стало следствием нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и интересов юридических лиц. В данном случае Президент РФ выносит предупреждение региональному парламенту, которое оформляется в виде указа. По истечению трех месяцев с даты вынесения предупреждения, если не приняты соответствующие меры, то Президент РФ имеет право распустить данный орган государственной власти. В указанном случае роспуск законодательного (представительного) органа субъекта РФ оформляется принятием федерального закона.

Последние три основания досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта федерации, по мнению диссертанта, следует отнести непосредственно к мерам конституционно-правовой ответственности. Данные меры четко вписываются в критерии, указанные В.А. Виноградовым – нормативное закрепление должного поведения; нарушение и решение уполномоченного субъекта о применении меры конституционно-правовой ответственности.

Указанный выше перечень оснований досрочного прекращения является исчерпывающим, таким образом, закрепить иные основания досрочного прекращения полномочий не представляется возможным, за исключением внесе-



ния изменений в Закон.<sup>1</sup> Примером тому может служить принятие федеральной властью ФЗ от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>. Данный закон дополнил перечень оснований досрочного прекращения полномочий парламента субъекта таким основанием как роспуск парламента Президентом РФ в связи с неприятием данным органом решения, согласно которому отклоняется, либо наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ кандидатура, представленная Президентом РФ. На данный момент, данное положение уже утратило свою силу.

Следует отметить, что Конституция РФ не содержит положений, посвященных конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа субъекта федерации, что представляется не совсем верным. Такого рода позицию обосновал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18.01.1996 г. № 2-П<sup>3</sup>, где говорилось о том, что отсутствие в тексте Конституции РФ указаний на права федерации привлекать законодательный (представительный) орган субъекта РФ к конституционно-правовой ответственности в виде прекращения его деятельности, презумпцией соответствия этой деятельности конституционным нормам и федеральному законодательству.

Сами по себе меры конституционно-правовой ответственности, закрепленные в Законе, неоднократно становились предметом рассмотрения Консти-

---

<sup>1</sup> Андреев, А.В. Представительная власть в субъектах РФ / А.В. Андреев, А.Т. Карасев // Правоведение. - 2003. - № 1. - С. 56 - 61

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ (ред. от 02.05.2012) "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края" // СПС КонсультантПлюс

туционным Судом РФ, возникающих на этой почве конституционных споров. Так, в Постановлении от 04.04.2002 г. Конституционный Суд РФ сделал вывод о соответствии нормам Конституции РФ всех положений Закона.

Таким образом, Конституционный Суд РФ обосновал свою позицию о законности регулирования досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ федеральным законодательством тем, что непосредственно осуществление контроля за соблюдением конституционных норм и норм федерального законодательства относится к ведению федерации. Сам контрольный процесс урегулирован федеральным законом, который имеет прямое действие на территории страны. В свою очередь, контроль на соответствие федерального законодательства, а также законодательства регионов конституционным нормам относится к вопросам совместного ведения федерации и субъектов РФ.

Все это предполагает законодательное закрепление такого механизма осуществления контрольной деятельности, которая позволила бы обеспечить наибольшую эффективность исполнения государственными органами субъектов РФ 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.

Здесь необходимо отметить существующее особое мнение на тот момент судьи Конституционного Суда РФ, Н.В. Витрука<sup>1</sup>, который указывал на то, что сами по себе конституционные отношения могут быть детализированы и конкретизированы в федеральном законодательстве, которое базируется на конституционных нормах. Так федеральное законодательство закрепило полномочия и Президента РФ, и Конституционного Суда РФ, и иных участников конституционных отношений, которые до этого не были отражены в Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: Инфра-М, 2012. - 592 с.

По мнению диссертанта, указанные субъекты являются участниками конституционно-правовых отношений, а значит, в силу своей конституционной природы, должны найти отражение в федеральном законе конституционного характера. Введенные ФЗ «Об общих принципах...» новые институты права, а именно институты ответственности как законодательного (представительного) органа субъекта РФ, так и иных субъектов системы государственных органов региона, в виде федерального закона не отвечает принципам демократического государства, коим, согласно конституционным нормам, относится Российская Федерация.

Иной точки зрения в своем особом мнении придерживается действующий судья Конституционного Суда РФ, Г.А. Гаджиев, который согласился с позицией Конституционного Суда РФ, сославшись на правомерность законодательного закрепления досрочного прекращения законодательного (представительного) органа субъекта РФ в целях обеспечения верховенства норм Конституции РФ. Законодательно закрепленные меры конституционно-правовой ответственности направлены на восстановление конституционной законности в том случае, если органы государственной власти субъектов РФ целенаправленно не идут по пути соответствия принимаемых нормативных правовых актов конституционным нормам.

Диссертант считает, что регулирование вопроса досрочного прекращения полномочий парламента субъекта федерации, не соответствует принципам демократии, ввиду того, что Конституция РФ не содержит каких-либо упоминаний о возможности наделения какого-либо органа государственной власти федерации такими полномочиями. Ранее высказанное мнение об урегулировании данного вопроса на уровне федерального конституционного закона также не применимо в существующих условиях до того момента, пока данные вопросы не найдут отражения в нормах Конституции РФ.

Диссертантом уже приводился перечень досрочного прекращения полномочий парламента субъекта федерации, который закреплен в ст.9 Закона. Также необходимо отметить, что законодатель в ст. 3.1 закрепляет, ответ-

ственность органов государственной власти субъекта РФ за нарушение конституционных норм, норм федеральных конституционных законов, а также норм федерального законодательства.

В соответствии с положениями указанной статьи, региональный парламент несет ответственность согласно Конституции РФ и самого Закона в том случае, если им принят нормативный правовой акт, противоречащий конституционным нормам, нормам федерального законодательства, а само принятие данного акта повлекло массовое и грубое нарушение прав и свобод человека и гражданина, а также создало угрозу безопасности страны, ее обороноспособности, ее экономическому и правовому единству.

Однако, в своем Постановлении от 04.04.2002 г. № 8-П Конституционный Суд РФ указал на невозможность применения к законодательному (представительному) органу такой меры ответственности как роспуск, только лишь по формальным признакам. Так суд под формальными признаками понимает принятие региональным парламентом незаконного нормативного правового акта. В свою очередь, суд обращает внимание и на соразмерность мер федерального воздействия тем негативным последствиям, которые могли повлечь принятие данного правового акта.

Позиция Конституционного Суда РФ нашла поддержку и в научных кругах, так А.А. Кондрашев, который также говорил о соразмерности досрочного прекращения полномочий степени совершенного нарушения, в том числе и той значимости, которой обладают защищаемые интересы.<sup>1</sup>

Также, в данном Постановлении суд указал на то, что институт досрочного прекращения легислатуры парламента субъекта федерации, не следует рассматривать как своего рода нарушение конституционного статуса субъектов федерации, а также органов государственной власти субъектов РФ. Свою позицию суд обосновал тем, что при досрочном прекращении полномочий в

---

<sup>1</sup> Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2006. С. 16

обязательном порядке назначаются досрочные выборы, что и обеспечивает стабильность и постоянство деятельности данного органа.

Необходимо указать и на то, что федеральный законодатель не раскрывает в положениях закона таких понятий как «массовость» нарушения прав и свобод человека и гражданина, и его «грубость». Логически стоит предположить, что раскрытие данных понятий должно происходить в судебном порядке уполномоченным на то органом.

«Данная норма определяет сущностные черты конституционного правонарушения, влекущего за собой публично-правовую ответственность органов государственной власти субъектов Федерации. Таким образом, объективная сторона этого правонарушения включает издание противоправного нормативного акта, реализация которого повлекла общественно опасные социальные последствия. Задача же судов заключается как в установлении противоправности изданного акта, так и в определении характера последствий его применения».<sup>1</sup>

Однако, анализируя положения Закона, можно сделать иной вывод. Так, в соответствии с диспозицией ст. 29.1 Закона, из закона не вытекает обязанности суда каким-либо образом раскрывать данные понятия. Таким образом, следует с уверенностью утверждать, что данные понятия более имеют оценочный и субъективный характер. В данном случае, применение уполномоченным субъектом мер ответственности к региональному парламенту предполагает и его субъективную оценку совершенному нарушению в контексте его грубости и массовости.

В отношении понятия «грубости» следует сказать, что оно упоминается в ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»<sup>2</sup>, где говорит о грубом неисполнении обязанности гражданским служащим.

---

<sup>1</sup> Брежнев О.В. Роль судов в применении мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов власти в России: проблемы и перспективы // "Российский судья", 2006, N 3. С. 38-41

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

«"Грубое" неисполнение обязанностей представляет собой качественное оценочное понятие, которое выражает свойства, признаки обобщаемых явлений в зависимости от ценностной ориентации законодателя».<sup>1</sup>

Вышеуказанный закон закрепляет те основания, которые позволяют выявлять грубость неисполнения возложенных на гражданского служащего обязанностей, под которыми понимается прогул, появление на рабочем месте в состоянии опьянения и так далее. Однако, в случае с законодательным (представительным) органом субъекта РФ, данные основания не могут применяться.

В отношении массовости следует сказать, что данное понятие также применяется к такому институту права, как выражение недоверия со стороны законодательного (представительного) органа субъекта РФ высшему должностному лицу данного субъекта (ст. 19 ФЗ «Об общих принципах...»). Недоверие выражается в случае установления судом грубого нарушения федерального или регионального законодательства, которое также повлекло массовое нарушение прав и свобод граждан. Однако, здесь тоже не имеется каких-либо положений, раскрывающих сущность массовости нарушения. Таким образом, встает вопрос, что следует понимать под массовостью нарушения прав и свобод граждан? Будет ли считаться массовым нарушение таких свобод у двух граждан и так далее.

В свою очередь, нормы, касающиеся досрочного прекращения полномочий парламента субъекта федерации, затрагивают и существенные аспекты взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти на уровне субъекта РФ. Тем самым они отчасти направлены на обеспечение стабильности институтов представительной демократии в нашей стране.

Отдельно стоит сказать о положениях регионального законодательства, затрагивающих вопросы досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

---

<sup>1</sup> Сизых Ю.А. Отдельные аспекты целесообразности использования оценочных понятий в процедуре отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 6. С. 33-37.

Здесь необходимо сказать, что институт досрочного прекращения полномочий регионального парламента, как мера конституционно-правовой ответственности, в рядке субъектов закреплён в основополагающем акте данного субъекта РФ, в иных субъектах РФ это законы, регулирующие вопросы статуса данного органа в пределах предоставленных полномочий. Анализ регионального законодательства на примере субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, показал, что региональное законодательство по большей части содержит лишь нормы дублирующего характера.

Так, анализ основополагающих актов субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, показал, что положения, касающиеся досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ закреплены в Конституции Карачаево-Черкесской Республики<sup>1</sup> (ст. 90), Конституции Республики Северная Осетия-Алания<sup>2</sup> (ст. 79), Конституции Чеченской Республики<sup>3</sup> (ст. 91), Конституции Республики Дагестан<sup>4</sup> (ст. 74), Конституции Кабардино-Балкарской Республики<sup>5</sup> (ст. 107) и Уставе Ставропольского края<sup>6</sup> (ст. 33).

Как можно заметить, единственным субъектом РФ, основополагающий акт которого не содержит положений, посвященных институту досрочного прекращения полномочий парламента является Республика Ингушетия.

Анализ вышеуказанных актов показал, что региональные власти идут по пути дублирования норм, касающихся вопросов досрочного прекращения полномочий регионального парламента, что во многом объясняется исчерпы-

---

<sup>1</sup> "Конституция Карачаево-Черкесской Республики" (принята Народным Собранием КЧР 05.03.1996) (ред. от 25.12.2017) // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> "Конституция Республики Северная Осетия-Алания" (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12.11.1994) (ред. от 10.05.2017) // СПС КонсультантПлюс

<sup>3</sup> "Конституция Чеченской Республики" (принята на референдуме 23.03.2003) (ред. от 17.01.2016) // СПС КонсультантПлюс

<sup>4</sup> "Конституция Республики Дагестан" (ред. от 26.12.2017) (принята Конституционным Собранием 10.07.2003) // СПС КонсультантПлюс

<sup>5</sup> "Конституция Кабардино-Балкарской Республики" от 01.09.1997 N 28-РЗ (принята Парламентом КБР 01.09.1997) (ред. от 19.10.2015) // СПС КонсультантПлюс

<sup>6</sup> Закон Ставропольского края от 12.10.94 N 6-кз (ред. от 02.02.2018) "Устав (Основной Закон) Ставропольского края" (принят Государственной Думой Ставропольского края 29.09.94) // СПС КонсультантПлюс

вающим перечнем оснований такого досрочного прекращения полномочий. Также, необходимо указать, что наиболее полно данный вопрос урегулирован в Уставе Ставропольского края и Конституции Карачаево-Черкесской Республики.

Так, Устав Ставропольского края закрепляет, что самороспуск Думы Ставропольского края осуществляется в порядке, предусмотренном законом Ставропольского края. Однако, диссертанта больше интересуют именно те меры, которые следует отнести к мерам конституционно-правовой ответственности. В отношении роспуска парламента Президентом РФ, Устав делает ссылку на федеральное законодательство, как и в случае с вступлением в силу решения Ставропольского краевого суда о неправомерности состава депутатов Думы Ставропольского края, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Тем не менее, в Уставе подробно описывается процесс роспуска краевого парламента Губернатором Ставропольского края. Данное утверждение справедливо и по отношению к Конституции Карачаево-Черкесской Республики. Однако, ввиду детального урегулирования данного института на федеральном уровне следует сказать, что положение данных основополагающих законов не привносят в правовую систему ничего нового.

Непосредственно, сам институт роспуска на примере субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, будет рассмотрен в следующем параграфе диссертационного исследования.

Продолжая рассмотрение правового регулирования мер конституционно-правовой ответственности региональных legislatures на региональном уровне, следует сказать и о том, что данный институт также отражен и в ряде региональных законов.

Так, в пяти субъектах<sup>1</sup>, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, за исключением Республики Дагестан и Республики Ингушетия, при-

---

<sup>1</sup> Закон Карачаево-Черкесской Республики от 12.02.1999 N 576-XXII (ред. от 25.12.2017) "О Народном Собрании (Парламенте) Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собра-



няты специальные законы регулирующие организацию и порядок деятельности региональных парламентов, в том числе и вопросы ответственности данного парламента.

Так, Закон КЧР от 12.02.1999 № 576-XXII «О Народном Собрании (Парламенте) Карачаево-Черкесской Республики» довольно таки полно дублирует положения ФЗ «Об общих принципах...». Данные положения, как нами отмечалось ранее, также полностью закреплены и в Конституции КЧР.

В случае же с Законом Ставропольского края от 14.08.2002 № 38-кз «О Думе Ставропольского края», данные положения более обширно урегулированы Уставом Ставропольского края.

В отношении Закона КБР от 10.12.2003 № 110-РЗ «О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики», закон детально закрепляет положения досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ, в том числе и в виде мер конституционно-правовой ответственности. Интересным представляет закрепление в законе возможности досрочного прекращения полномочий парламента КБР в виде добровольного прекращения полномочий помимо института самороспуска. Так ч. 2 ст. 43 Закона содержит положения, касающиеся самороспуска парламента, устанавливая, что решения о самороспуске принимается 2/3 голосов. Одновременно ч. 4 ст. 43 закрепляет возможность досрочного прекращения полномочий парламента, в случае если в результате добровольного сложения полномочий депутатов их общее количество окажется менее 2/3.

В случае с Чеченской Республикой и Республикой Северная Осетия-Алания, были приняты конституционные законы субъектов, регулирующие

---

нием (Парламентом) КЧР 22.01.1999); Конституционный закон Чеченской Республики от 02.12.2008 N 2-РКЗ (ред. от 02.04.2017) "О Парламенте Чеченской Республики" (принят Парламентом ЧР 13.11.2008); Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ (ред. от 12.03.2018) "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики" (принят Советом Республики Парламента КБР 04.12.2003); Закон Ставропольского края от 14.08.2002 N 38-кз (ред. от 27.02.2018) "О Думе Ставропольского края" (принят Государственной Думой Ставропольского края 25.07.2002); Конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 04.09.2002 N 20-РКЗ (ред. от 03.06.2017) "О Парламенте Республики Северная Осетия-Алания" (принят Постановлением Парламента РСО-А от 24.07.2002 N 563/45) // СПС КонсультантПлюс

организацию и порядок деятельности региональных парламентов. Однако и в первом и во втором случае данные акты содержат лишь общие положения и ссылки на федеральное законодательство.

В Республике Дагестан и Республике Ингушетия не приняты законы, посвященные организации и порядку деятельности регионального парламента. Однако, положения о досрочном прекращении полномочий регионального парламента все же были отражены в региональных законах, посвященных статусу депутата регионального парламента.<sup>1</sup> Справедливости ради следует сказать, что такого рода положения можно найти и в законах субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, также посвященных статусу депутатов региональных парламентов. Следует сказать, что данные положения упоминают о досрочном прекращении полномочий легислатуры субъекта федерации в контексте досрочного прекращения полномочий депутатов регионального парламента, не раскрывая каким-либо образом сам процесс и даже основания такого досрочного прекращения полномочий парламента.

Отдельно стоит сказать о Законе Республики Ингушетия, так как закон в ст. 3 закрепляет перечень оснований досрочного прекращения полномочий депутата Народного Собрания Республики Ингушетия. Часть 2 данной статьи также указывает, что полномочий депутата прекращаются «в связи с досрочным прекращением полномочий Народного Собрания в случаях, предусмотренных федеральным законодательством и Конституцией Республики Ингушетия». Как можно заметить, в данный нормативный акт содержит ссылки на Закон, что вполне логично, и Конституцию Республики Ингушетия. Однако, как нами отмечалось ранее, Конституция Республики Ингушетия вообще не содержит каких-либо упоминаний о досрочном прекращении Народного Собрания. Таким образом, ввиду отсутствия положений, посвященных мерам конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа

---

<sup>1</sup> Закон Республики Дагестан от 13.07.1995 N 1 (ред. от 07.04.2017) "О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 29.06.1995); Закон Республики Ингушетия от 08.07.2004 N 18-РЗ (ред. от 26.02.2018) "О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия" (принят Народным Собранием РИ 24.06.2004) // СПС КонсультантПлюс

республики в Конституции, отсутствии специального закона, посвященного организации и порядку деятельности данного органа на уровне республики, следует говорить о том, что институт досрочного прекращения полномочий на уровне Республики Ингушетия вообще не урегулирован.

Подводя итог, следует сказать о необходимости отказа федерального законодателя от использования оценочных понятий при закреплении оснований применения к законодательному (представительному) органу субъекта РФ, как постоянно действующему органу субъекта РФ, мер ответственности. Применение в законодательстве оценочных категорий способно привести к произвольному применению действующего законодательства, возможности его применения в политических целях, а также к отсутствию объективности при применении мер конституционно-правовой ответственности.

Также, диссертантом предлагается закрепить общие принципы организации и деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ посредством федерального конституционного закона. Указанные правоотношения относятся к отношениям конституционно-правового характера, а значит должны быть отражены в конституционных нормах. Данное утверждение также справедливо и для самих субъектов РФ.

Справедливым видится и закрепление обязанности субъектов РФ по принятию законов, посвященных организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, как законодательных, так и исполнительных.

## **§ 2. Институт роспуска парламентов субъектов федерации**

Диссертантом уже отмечалось, что ст. 9 ФЗ «Об общих принципах...» содержит положения предусматривающие случаи досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ.

«Конституционность ряда соответствующих мер воздействия - досрочного прекращения полномочий (ропуска) законодательного (представитель-

ного) органа и отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) от должности - ставилась под сомнение».<sup>1</sup>

Здесь следует отметить, что согласно позиции Конституционного Суда РФ, в качестве оснований применения мер ответственности расцениваются только лишь решения данного суда, «т.е. механизм их реализации достаточно громоздкий».<sup>2</sup>

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 имеет различия, как в основаниях, так и в процедуре, но все же имеет множество и общих признаков, что делает возможным говорить о комплексности данного института права.

В отношении роспуска законодательного органа можно говорить о принудительном и досрочном прекращении полномочий регионального парламента, который, согласно мировой практике, в большинстве случаев осуществляется главой государства. В случае с федеративным государством можно говорить и о роспуске парламента субъекта данной федерации, который может осуществляться иным федеральным органом государственной власти. Роспуск влечет 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 ис-

---

<sup>1</sup> Вихляева А.А. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 9. С. 26 - 29

<sup>2</sup> См. там же.

ключительно к коллективному субъекту правоотношений, осуществляющему законодательные и представительные функции.

Помимо роспуска в системе права имеет место быть и институт самороспуска законодательного органа, который в частности законодательно закреплен и в нашей стране. Так п. «а» ч. 1 ст. 9 Закона 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 РФ.

И при роспуске, и при самороспуске регионального парламента досрочно прекращаются полномочия данного органа государственной власти субъекта РФ, однако, данные институты конституционного права имеют принципиальные различия. Так, в основе самороспуска не лежат меры принудительного характера, а само решение о самороспуске принимается в добровольном порядке, которое 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.

«...законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ 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 РФ, 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 РФ устанавливается, что решение о самороспуске законодательного (представительного) органа принимается двумя третями от установленного числа депутатов».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Гребенникова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (пред-

Зачастую институт роспуска относят к мерам конституционно-правовой ответственности<sup>1</sup>, однако, необходимо сказать о том, как нами отмечалось и ранее, в преддверии применения данной меры, необходимо совершение конкретного правонарушения. В данном случае, применение роспуска в качестве меры конституционно-правовой ответственности в большей степени отвечает карательным признакам, где досрочно прекращаются полномочия государственного органа. В то же время при роспуске ответственности не подвергаются сами депутаты даже в качестве дисквалификации, тем самым не утрачивая пассивного избирательного права.

Таким образом, можно говорить о теоретической возможности, что при проведении новых выборов, ранее распущенный орган может быть избран в том же или практически в том же составе.<sup>2</sup>

Диссертант считает необходимым обратить внимание и на тот факт, что при роспуске законодательного органа, данный орган несет 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 на то, 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

---

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность. - М.: Изд-во Московского университета, 2001. С. 9 – 32; Колосова Н.М. Конституционные санкции // Законодательство и экономика. 2000. № 11. С.4-10

<sup>2</sup> Конституции государств Европы : в 3 томах / Ред. Л.А. Окуньков. – Москва : Норма, 2001

данные меры конституционно-правового принуждения в рамках принципа сдержек и противовеса<sup>1</sup>.

Во всех случаях, говоря о роспуске законодательного органа государственной власти, следует говорить и о необходимой мере направленной не только на досрочное прекращение полномочий распускаемого 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 возможным обеспечение беспрепятственного государственного процесса, а также дальнейшее нормальное функционирование всего государственного аппарата.

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

Умышленное создание конституционного конфликта приравнивается к невыполнению закрепленных конституционными нормами обязанностей, в данном случае обязанностей регионального парламента, которые являются латентными<sup>2</sup>.

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, который создает опреде-

---

<sup>1</sup> Овсепян Ж.И. Государственно-правовое принуждение и конституционно-правовое принуждение как его отраслевая разновидность // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2005, № 1. - С. 12-20.

<sup>2</sup> Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 98.

ленные препятствия для обычного функционирования всего государственного механизма.

Так наиболее типичным основанием роспуска регионального парламента можно назвать основание, предусмотренное п. 4 ст. 9 Закона, которое предусматривает роспуск данного органа в случае установления в судебном порядке принятия региональным парламентом нормативного правового акта противоречащего федеральному законодательству, в свою очередь, региональный парламента не предпринял каких-либо мер, направленных на исполнение данного решения в течение шести месяцев с момента его принятия. К одному из условий следует отнести, что подобное не исполнение повлекло различного рода препятствиям в реализации полномочий органов публичной власти, различным нарушениям прав и свобод человека и гражданина, нарушению интересов юридических лиц и данный факт также установлен в судебном порядке.

Схожими можно назвать и условия отрешения от должности высшего должностного лица субъекта федерации Президентом РФ, где основание выступает принятие главой субъекта федерации нормативного акта, противоречащего конституционным нормам или федеральному законодательству.<sup>1</sup>

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 и основания применения иных мер ответственности.

Следует отметить, что данные нормы никоим образом не согласуются с положениями ст. 3.1. Закона, которая как раз и именуется «Ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Нормы данной статьи закрепляют возможность привлечения регионального парламента к ответственности в случае принятия данным органом государственной власти правового акта, положения которого противоречат конституционным

---

<sup>1</sup> Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. С. 158



нормам, федеральному законодательству. Как нами отмечалось ранее, необходимым условием здесь является те последствия, которые повлекло принятие данного нормативного правового акта. Так, законодатель к необходимым последствиям относит массовое и грубое нарушение прав и свобод человека и гражданина, а также условия создающие угрозу не только единству страны, ее обороноспособности, но и угрозу ее единому экономическому и правовому пространству.

Однако, как справедливо отмечается в ряде работ, данные положения формулируют лишь общие (абстрактные) основания, а также условия привлечения к конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъекта РФ, в частности регионального парламента<sup>1</sup>.

Также, следует отметить, что положения данной статьи предусматривают применение лишь одного вида ответственности – ответственности конституционно-правовой, где основанием выступает конкретное конституционное правонарушение<sup>2</sup>.

Анализируя нормы ст. 3.1. Закона, можно сказать, что они предусматривают наступление ответственности регионального парламента в двух случаях. Во-первых, это конкретные нарушения конституционных норм и норм федерального законодательства. Во-вторых, органы государственной власти субъектов РФ несут обязанность по обеспечению соответствия Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральному законодательству нормативных правовых актов, принимаемых на уровне региона. Тем самым, во втором случае это те последствия, которые повлекло принятие нормативного правового акта противоречащего нормам Конституции РФ, федеральных конституционных законов и иного федерального законодательства. Данные последствия указывались нами ранее. Нужно отметить необходи-

---

<sup>1</sup> Ирхин И.В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 6. С. 21 - 23

<sup>2</sup> Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Новая правовая культура. 2006

мость наличия причинно-следственной связи между принятием нормативного правового акта и последствиями. ФЗ «Об общих принципах...» не содержит положений, указывающий на орган уполномоченный доказывать такую связь, однако, следуя логике законодателя, это Конституционный Суд РФ<sup>1</sup>.

Диссертантом отмечалось ранее, что правовые аспекты роспуска регионального парламента, как меры конституционно-правовой ответственности, отражены в Постановлении Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 г. № 8-П, которые закрепляют адекватность применяемых мер конституционно-правовой ответственности, направленных на защиту норм Конституции РФ, обеспечение ее верховенства, прямого действия, а также федерального законодательства, базирующегося на конституционных нормах. Все 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 ее 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.

Все это предполагает законодательное закрепление такого механизма осуществления контрольной деятельности, которая позволила бы обеспечить наибольшую эффективность исполнения государственными органами субъектов РФ своих обязанностей по соблюдению конституционных норм и норм федерального законодательства в ходе их деятельности, что, в свою очередь, позволило бы не допустить принятие нормативных актов, противоречащих данным нормам.

Следуя логике данных конституционных норм, следует сказать, что реализация полномочий федерации, указанных в ст. 72 Конституции РФ, а

---

<sup>1</sup> Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс

именно защита конституционных норм, осуществление контроля за их соблюдением, в том числе и базирующимся на них федеральном законодательстве, предполагает возможность наступления различного рода неблагоприятных последствий для органов государственной власти субъектов РФ, в том числе мер федерального воздействия, в случае неисполнения данными органами своих прямых конституционных обязанностей.

«Руководствуясь данным конституционным посылом, в то же самое время органы государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве ответной меры, направленной на выстраивание слаженной системы правового регулирования субъекта Российской Федерации, предпринимают поиск собственных правовых средств, которые способствовали бы минимизации принятия актов, нарушающих положения законодательства и правила юридической техники»<sup>1</sup>.

Таким образом, таким механизмом стал активно развивающийся институт регистрации всех нормативных актов ведомственного характера. Институт регистрации такого рода правовых актов представляет собой обязательную процедуру, которая предшествует процедуре официального опубликования принятого акта. Следует сказать, что целью учреждения данного института права стало стремление повысить качество принимаемых нормативных правовых актов по аналогии с регистрацией актов федерального значения в Министерстве юстиции РФ.

Необходимо также отметить, что самой процедуре роспуска регионального парламента предшествует весьма длительная и сложная процедура, что в полной мере дает возможность законодательному органу субъекта РФ самостоятельно устранить выявленные нарушения и избежать мер конституционно-правовой ответственности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Акчурина А.В. Институт государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы // Lex russica. 2017. № 9. С. 47 - 55

<sup>2</sup> Лапина И.А. Дефекты законодательных актов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 146-152

Сам процесс досрочного прекращения полномочий регионального парламента по основаниям, предусмотренным в п. 4 ст. 9 ФЗ Закона теоретически можно разделить на несколько этапов.

Во-первых, это установление в судебном порядке принятия региональным парламентом нормативного правового акта, противоречащего конституционным нормам или нормам федерального законодательства. Таким образом, основанием применения мер конституционно-правовой ответственности можно назвать совершение региональным парламентом конституционного деликта, а именно определенного действия (бездействия), признаваемые в установленном законом порядке противоправными<sup>1</sup>.

Состав такого деликта выглядит следующим образом, это субъект, наделенный публично-властными полномочиями. Субъективную сторону составляет вина, иногда это мотив и цель. Здесь следует отметить, что в российской правовой науке нет единого мнения по вопросу вины коллективного субъекта – парламента.<sup>2</sup>

Объективной стороной будет выступать сами правонарушения, а именно, противоправные действия, которые в своем содержании не соответствуют конституционным нормам.

Также, одним из элементов основания конституционно-правовой ответственности можно назвать наличие вины. Так С.А. Авакьян отмечал, что само по себе принятие противоречащего конституционным нормам акта есть действия незаконного характера. Как говорил автор, в данном случае можно говорить о наличии коллективной вины тех лиц, которые принимали данный акт. В указанном случае также возможно и применение определенного рода санкций, в случае, если данный акт не отменяется и не изменяется. Однако, по справедливому замечанию С.А. Авакьяна, само по себе принятие правового акта, противоречащего нормам конституции и федерального законода-

---

<sup>1</sup> Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999. С. 16. С. 82

<sup>2</sup> Заболотских Е.М. Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Lex russica. 2013. N 11. С. 1184 - 1190

тельства, не следует рассматривать в качестве самостоятельного основания индивидуальной ответственности тех лиц, которые принимали участие в принятии данного акта<sup>1</sup>.

В ином формате рассматривает вину В.А. Виноградов<sup>2</sup> по отношению к коллективным субъектам, подходя к этому вопросу со стороны административного и гражданского права. Так автор считает, что в данном случае, вину следует рассматривать как неприменение субъектом всех зависящих от него мер, использование своих полномочий, направленных на выполнение конституционных норм, обязанностей данного субъекта, что само по себе влечет наложение мер конституционно-правовой ответственности.

Таким образом, наличие вины в действиях законодательного (представительного) органа субъекта РФ является совокупность двух вышеуказанных критерием, а именно наличие возможности в действиях коллективного органа по соблюдению конституционных норм, а также непринятие всех зависящих от этого органа мер по соблюдению данных конституционных норм.

Во-вторых, непринятие законодательным (представительным) органом государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий каких-либо мер, направленных на исполнение решения суда в течение шести месяцев с момента вынесения такого решения.

В соответствии со ст. 7 Закона законодательный (представительный) орган субъекта РФ принимает основополагающий акт субъекта 2/3 голосов от общего количества депутатов. В свою очередь, законы субъектов РФ принимаются большинством от установленного числа депутатов, в случае с постановлениями это большинство от числа избранных депутатов. Таким образом, логично встает вопрос о том, как быть в случае, когда при досрочном прекращении полномочий регионального парламента прекращаются полномочия и тех депутатов, которые голосовали за исполнение решения суда.

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 5-е изд., перераб. и доп. - М.: 2014. – Т.1. С. 110-111.

<sup>2</sup> Виноградов В. А. Вина в конституционном праве // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 182-189.

При возникновении данной проблемы В.О. Лучин предлагает следующее решение. Автор отмечает, что, в случае, если субъект не нарушал конституционных предписаний, а само его поведение нельзя квалифицировать как девиантное, то к данному субъекту не могут быть применены меры конституционно-правовой ответственности. Также, автор говорит о том, что не имеет значение наличие вреда, такого рода деяние следует расценивать как ответственность политическую, но не конституционную.<sup>1</sup>

Не до конца ясным представляется вопрос принятия законодательным органом субъекта федерации в пределах своих полномочий мер, направленных на исполнение решение суда, а именно принятие закона и направление его на подписание высшему должностному лицу субъекта РФ, когда последний отказывается от его подписания и его несогласия с решением суда.

Также, остаются вопросы в том случае, когда в субъекте учрежден двухпалатный региональный парламент. Возможны ситуации, когда одна палата при принятии мер направленных на исполнение решения суда не уложились в шестимесячный срок, тогда автоматически и ко второй палате парламента применяются санкции.

Так, основанием роспуска регионального парламента становится изданием им незаконного нормативного правового акта. В свою очередь, следует сказать о том, что основанием выступает не само принятие такого незаконного акта, а неисполнение обязанности регионального парламента по исполнению решения суда.<sup>2</sup>

Также, не решенным остается вопрос об ответственности депутатов нового созыва. К примеру, депутаты предыдущего созыва не предприняли каких-либо мер, направленных на исполнение решения суда ввиду истекающего срока полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ. На очередных выборах был избран новый созыв депутатов, которые не

---

<sup>1</sup> Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин .— М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015 . С. 294

<sup>2</sup> Лисьев А.В. Конституционная ответственность законодательного органа и должностных лиц // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3. С. 27

принимали нормативных правовой акт, противоречащий конституционным нормам и нормам федерального законодательства. Таким образом, встает вопрос, следует ли привлечь региональный парламент данного созыва к конституционно-правовой ответственности?

Анализируя положения ст. 9 Закона, можно сделать вывод, что в случае если региональный парламент нового созыва также не будет предпринимать каких-либо мер в пределах своих полномочий, направленных на исполнение решения суда, то Президент РФ наделен соответствующими полномочиями по предупреждению данного регионального парламента. Однако, даже в данном случае остается непонятным, следует ли данному парламенту предоставить новый срок в размере шести месяцев при уже истекшем сроке?

Также, И.В. Копейкин<sup>1</sup> справедливо указывает на то, что возможны случаи, когда состав регионального парламента уже сменился, а решение суда еще не исполнено. Здесь автор предлагает установить срок, в течение которого парламент нового созыва не может быть распущен за действия парламента предыдущего созыва, дабы это не превратилось в метод политической борьбы.

Так, автор указывает на то, что парламент нового созыва обязан провести свое первое заседание в течение трех месяцев с момента своего формирования, тем самым предлагая установить данный срок для исполнения региональным парламентом решения суда.

В-третьих, следующим этапом можно назвать установление в судебном порядке, что в результате не принятия региональным парламентом мер, направленных на исполнение решения суда, стало следствием определенного рода препятствий для осуществления органами публичной власти своих полномочий, стало следствием нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также нарушения прав и интересов юридических лиц.

Однако, диссертант склонен поддерживать позицию А.А. Кондрашева в данном вопросе, а именно указанный автор отмечает о нецелесообразности

---

<sup>1</sup> Копейкин И.В. Досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 8. С. 73-79.

связывать роспуск регионального парламента и наличие нарушенных прав граждан и юридических лиц, а также препятствия в осуществлении полномочий государственных органов. Автор обосновывает свою позицию тем, что само по себе неисполнение решения суда является несоблюдением принципов верховенства федерального права.<sup>1</sup>

В-четвертых, это участие в процессе досрочного прекращения полномочий регионального парламента Конституционного Суда РФ при проверке нормативного правового акта на соответствие конституционным нормам.

Так, в ранее упомянутом Постановлении Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 г. № 8-П суд указал, что при применении мер федерального воздействия в соответствии с п. 4 ст. 9 Закона, в целях соблюдения конституционных гарантий необходимо участие компетентного в данной области суда. Так, именно Конституционным Судом РФ осуществляется окончательное установление соответствия нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ, что отражено в ст. 125 Конституции РФ. Также, данные положения отражаются и в ст. 3 и 85 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что сами по себе меры федерального воздействия базируются на конституционных нормах в части разграничения полномочий федерации и ее субъектов, в том числе о статусе последних, то в решении суда должны лежать выводы о несоответствии нормативного правового акта субъекта РФ конституционным нормам даже в случае уже имеющегося решения суда иного уровня.

В-пятых, к стадии процесса досрочного прекращения полномочий регионального парламента следует отнести и предупреждение данного государственного органа со стороны Президента РФ. Данная мера будет рассмотрена в другом параграфе диссертационного исследования.

---

<sup>1</sup> Кондрашев А.А. Роспуск законодательного органа государственной власти субъекта РФ как одна из мер конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации // Право и политика. 2011. N 8. С. 1265-1275

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс



В-шестых, это непринятие законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ соответствующих мер в течение трех месяцев с момента предупреждения органа Президентом РФ.

В-седьмых, это стадия роспуск парламента субъекта РФ посредством принятия решения Президентом РФ. Такого рода решение выносится не позднее года с момента вынесения судом своего решения. В свою очередь, полномочия регионального парламента прекращаются с даты вступления решения Президента РФ в силу.

Необходимо отметить, что изначально, согласно ФЗ от 29.07.2000 г. № 106<sup>1</sup>, предполагалось участие Федерального Собрания РФ в процессе досрочного прекращения полномочий регионального парламента в качестве меры конституционно-правовой ответственности.

В свою очередь, изменение порядка роспуска регионального парламента привело к тому, что из данного процесса окончательно было исключено Федеральное Собрание РФ, что также исключило возможность влияния данного органа на региональный парламента, а также нарушило баланс интересов государственной власти и по вертикали, и по горизонтали.<sup>2</sup>

Также, была исключена стадия роспуска законодательного (представительного) органа субъекта РФ Государственной Думой РФ посредством принятия федерального закона после имеющегося решения Президента РФ о предупреждении регионального парламента. Таким образом, можно говорить о лишении регионального парламента механизмов защиты, так как в первоначальном варианте именно Государственная Дума РФ рассматривала закон о роспуске регионального парламента, на данный момент роспуск осуществляется самостоятельным решением Президента РФ.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.07.2000 N 106-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Кудрина К.Ю. Согласование интересов субъектов правотворческой деятельности как способ обеспечения участия институтов гражданского общества в создании нормативных правовых актов // Трибуна молодых ученых. Вып. 7: Правовая защита в России: Обеспечение, эффективность, проблемы. - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. С. 86

Данные изменения вызвали неоднозначную оценку в научном сообществе. Так, большинству авторов виделись данные изменения юридически неоправданными ввиду того, что первоначальный вариант роспуск регионального парламента вообще не имел возможности быть испытанным, что не дает однозначного ответа о его эффективности или неэффективности<sup>1</sup>.

Изменение порядка роспуска регионального парламента и возможность его роспуска главой государства само по себе подрывает конституционные принципы разделения властей. Так, глава государства, фактически возглавляющий исполнительную ветвь власти, выступил в качестве последней инстанции при роспуске законодательного (представительного) органа субъекта РФ, тем самым непосредственно вмешиваясь не только в деятельность законодательной власти, но и в деятельность законодательной власти субъекта РФ<sup>2</sup>.

В своем Постановлении от 04.04.2002 г. № 8-П Конституционный Суд РФ отмечал, что мера федерального воздействия, осуществляемая федеральным законодателем в виде роспуска регионального парламента, посредством принятия федерального закона, представляет собой право, а не обязанность, представляя собой политическую волю самой федерации. В данном случае, следующей стадией было одобрение или нет данного федерального закона Советом Федерации, а в последующем подписание данного закона главой государства.

Таким образом, диссертант считает необходимым вернуть возможность участия в процессе роспуска регионального парламента Федеральным Собранием РФ, тем самым дополнив абзац 3 ч. 4 ст. 9 Закона следующей фразой: «Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный орган государственной власти субъекта с предварительного одобрения Федеральным Собранием Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> Дзидзоев, Р. М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 11. - С. 8 - 11

<sup>2</sup> Кондрашев А.А. Законодательство о конституционно-правовой ответственности в сфере федеративных отношений: опыт и перспективы развития, Научные труды. Российская академия наук. Вып. 6. М.: Юрист. 2006. Т. 1. С. 597

М.Г. Мирзоев отмечает, что право Президента РФ по роспуску парламента субъекта федерации не может отвечать принципам федерализма и народо-властия. Как отмечает автор, подобные жесткие меры не допустимы по отношению к органу, представляющему интересы населения субъекта федерации<sup>1</sup>.

Также, здесь следует сказать о несогласии с существующей позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 04.04.2002 г. № 8-П. Так суд отметил, что в случае неисполнения законодательным (представительным) органом субъекта РФ федеративного решения, к примеру, в виде решения Конституционного Суда РФ, обязывающее отменить принятый региональным парламентом нормативный правовой акт, противоречащий конституционным нормам и федеральному законодательству, данное неповиновение следует расценивать как присвоение региональным парламентом властных полномочий принадлежащих федерации.<sup>2</sup>

Все стадии процесса досрочного прекращения легислатуры парламента, как меры конституционно-правовой ответственности были тесно взаимосвязаны.

Однако, следует согласиться с особым мнением Н.В. Витрука к Постановлению Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П, где указывается на то, что при существующих процедурах привлечения субъектов к конституционно-правовой ответственности, здесь речь идет о региональном парламенте и высшем должностном лице субъекта РФ, привлекаемом к конституционно-правовой ответственности в соответствии со ст. 29.1 Закона, не представляется возможным обеспечение принципов справедливости, соразмерности мер воздействия и характеру содеянного. В данном случае автор справедливо указывает на то, что приоритетное значение приобретают партийно-политические принципы и целесообразность.

---

<sup>1</sup> Мирзоев М.Г. Некоторые конституционно-правовые способы влияния федеральной власти на формирование и деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 1. С. 34-38.

<sup>2</sup> Заболотских Е.М. Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Lex russica. 2013. N 11. С. 1184 - 1190

В отношении законодательства субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, следует сказать, что данное законодательство целиком и полностью повторяет положения ФЗ «Об общих принципах...», что объясняется детальным регулированием процесса роспуска регионального парламента Президентом РФ.

Возвращаясь к самой мере конституционно-правовой ответственности, предусмотренной в п. 4 ст. 9 Закона, следует сказать, что данное положение указывает на противоречие Конституции РФ, принятой региональным парламентом конституции (устава) субъекта РФ, регионального закона или иного нормативного правового акта.

Так Н.В. Витрук, характеризуя конституцию или устав субъекта РФ, указывал на особый статус данного нормативного правового акта, которые имеют учредительный характер, тем самым представляя собой правовую основу статуса субъекта РФ. Данный автор указывал, что основополагающие акты стоят в одном ряду с Конституцией РФ, тем самым имея высшую силу на территории субъекта РФ и составляя ядро, как правовой системы федерации, так и субъекта.<sup>1</sup>

В свою очередь, можно говорить и о том, что принятие конституции (устава) субъекта РФ, как основополагающего акта региона, относится и к исключительным полномочиям субъекта РФ, и к совместным полномочиям данного субъекта и федерации. Так, согласно конституционным нормам принятие данного основополагающего акта относится к ведению субъекта в отсутствие каких-либо согласительных процедур со стороны федерации, однако, содержание данного акта должно соответствовать нормам Конституции РФ в части статуса субъекта РФ согласно п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции.

Как можно заметить содержание основополагающего акта субъекта РФ должно воспроизводить положения федеральной конституции или положения на ее основе.

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Проверка конституций и уставов субъектов РФ на соответствие Конституции РФ в практике Конституционного Суда РФ: опыт и проблемы // Конституционное законодательство России. – М., 1999. С. 32

«Обобщая изложенное, отмечу, что способ фиксации ответственности в конституционном и уставном законодательстве неизбежно сказывается на характере ее практической реализации. Провозглашение ответственности в форме принципа или ее регламентация в составе других основных начал определяют особое место этой категории в системе конституционных норм и общественных отношений. Конституционные нормы-принципы в силу своей обобщенности, универсальности и повышенной юридической значимости имеют приоритет перед другими юридическими нормами и обладают прямым действием».<sup>1</sup>

Диссертантом отмечалось в предыдущем параграфе и такое основание досрочного прекращения полномочий региональных legislatures, как его роспуск высшим должностным лицом в соответствии с ч. 2 и ч. 2.1. ст. 9 Закона». Указанные положения содержатся в п. «б» ч. 1 ст. 9 Закона. Данные пункты гласят, что высшее должностное лицо субъекта федерации, имеет право роспуска регионального парламента, в случае уклонения последнего от исполнения решения суда, согласно которому установлено, что принятый данным органом нормативный правовой акт, равно как основной акт и иные, противоречит конституционным нормам. Роспуск происходит посредством принятия указа высшим должностным лицом субъекта РФ о роспуске регионального парламента, если парламента не исполнит решение суда в течение шести месяцев с даты его принятия.

Таким образом, полномочия высшего должностного лица субъекта РФ по роспуску регионального парламента, как меры конституционно-правовой ответственности, ограничиваются одним основанием и различными условиями.

Анализ положений Закона показал, что и в данной области есть свои противоречия и проблемные вопросы. Так, в соответствии со ст. 9 данное основание рассматривается как самостоятельная мера конституционно-правовой ответственности регионального парламента. Однако, закон не определяет, ко-

---

<sup>1</sup> Ишеков К.А. Реализация ответственности органов государственной власти в региональной конституционной (уставной) практике // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 6. С. 30 - 33

гда именно у высшего должностного лица субъекта РФ возникает право роспуска регионального парламента. В случае с роспуском регионального парламента Президентом РФ, неисполнение решения суда в течение шести месяцев или иного срока установленного судом должно повлечь оговоренные в законе последствия, установленные также в судебном порядке.

Положения ч. 2 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах...» сконструированы по формальным принципам, где для роспуска регионального парламента достаточно установление одного факта, а именно непринятие мер для исполнения решения суда в течение шести месяцев.

Так положения все того же Постановления Конституционного Суда РФ от 04.04.2000 г. № 8-П гласят, что высшее должностное лицо субъекта РФ наделен правом самостоятельного решения по участию в процессе роспуска регионального парламента, согласно ч. 2 ст. 9 Закона. Тем самым следует вывод, что конечного решения компетентного суда, о неисполнении ранее вынесенного решения не требуется.

В тоже время анализ ч. 4 ст. 9 Закона и п. 3.2. мотивировочной части ранее указанного Постановления Конституционного Суда РФ показывают, что исключительно суд наделен соответствующими полномочиями по признанию факта неисполнения ранее вынесенного решения суда.

Также следует отметить, что федеральный законодатель в ч. 2 ст. 9 Закона не учитывает и наличие негативных последствий при неисполнении ранее вынесенного решения суда как это делается при роспуске регионального парламента Президентом РФ. В указанном случае следует говорить о противоречии данных положений положениям ст. 3.1 Закона, которая предусматривает ответственность регионального парламента при принятии им незаконного нормативного правового акта, что, в свою очередь, стало следствием массового и грубого нарушения прав и свобод граждан, прав и защищаемых интересов юридических лиц, а также создает угрозу безопасности и целостности федерации. Таким образом, можно говорить о явном несоответствии положений статей Закона, которое не решается на протяжении долгого

времени, что дает право высшему должностному лицу субъекта РФ права роспуска регионального парламента даже при наличии формальных признаков.

Также остается не решенным вопрос следующего характера. Так, при противоречии нормативного правового акта, принятого законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, может ли высшее должностное лицо субъекта РФ распустить данный законодательный орган, если согласно ст. 8 Закона данные нормативные правовые акты принимаются региональным парламентом, а далее подписываются и обнародуются высшим должностным лицом. В данном случае, следует говорить о том, что высшее должностное лицо субъекта РФ также принимает непосредственное участие при принятии нормативного правового акта противоречащего и нормам Конституции РФ, и федеральному законодательству.

К примеру, п. «а» ст. 69 Конституции КЧР гласит, что глава республики обнародует законы посредством их подписания или издания специального акта, в противном случае глава отклоняет данный нормативный правовой акт, что предполагает его проверку и мотивированное отклонение (ст. 88).

В свою очередь, в соответствии со ст. 38 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 02.12.2002 № 48-РЗ «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики»<sup>1</sup>, непосредственно датой принятия такого акта считается дата его подписания главой республики после принятия акта в окончательной редакции Парламентом республики.

Конституция КБР также в ст. 105 определяет, что принятый Парламентом нормативный правовой акт направляется на подпись главе в течение десяти дней, а подписывается в течение четырнадцати дней.

Данные положения содержатся и в ст. 43 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 № 52-РЗ «О правовых актах в Кабар-

---

<sup>1</sup> Закон Карачаево-Черкесской Республики от 02.12.2002 N 48-РЗ (ред. от 22.02.2017) "О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием КЧР 15.11.2002) // СПС КонсультантПлюс

дино-Балкарской Республике»<sup>1</sup>, глава республики подписывает и обнародует закон в течение четырнадцати дней с момента направления нормативного правового акта Парламентом республики в его адрес. В статье указывается, что глава республики собственноручно подписывает подлинник данного акта. В свою очередь, также указывается, что принятия данного нормативного правового акта является дата его принятия в окончательной редакции Парламентом. Пункт 5 ст. 43 определяет, что обнародование нормативного правового акта осуществляется высшим должностным лицом посредством первого официального опубликования полного текста правового акта.

В случае с Республикой Дагестан принятый законодательным органом республики нормативный правовой акт направляется для подписи главе республики в течение семи дней (ст. 51 Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан»<sup>2</sup>). Каких-либо иных норм посвященных обнародованию принимаемых региональным парламентом нормативных правовых актов, за исключением указания на их обнародование главой субъекта, не содержится.

В Республике Северная Осетия-Алания положения, касающиеся обнародования принимаемых Парламентом нормативных правовых актов, помимо Конституции РСО-Алания (ст. 83), содержатся лишь в регламенте Парламента республики<sup>3</sup>. Так в соответствии с регламентом принятый Парламентом закон направляется для обнародования главе республики в течение пяти дней с момента принятия. Иных положений регламент не содержит.

Статья 35 Устава Ставропольского края также указывает на то, что губернатор края обнародует законы посредством их удостоверения подписью, в том числе и посредством издания специального акта. Статья 31 Устава опре-

---

<sup>1</sup> Закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 N 52-РЗ (ред. от 08.11.2017) "О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике" (принят Советом Республики Парламента КБР 11.07.2002) // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 N 8 (ред. от 01.06.2017) "О нормативных правовых актах Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 31.03.1997) // СПС КонсультантПлюс

<sup>3</sup> Постановление Парламента Республики Северная Осетия-Алания от 26.02.2004 N 136/10 (ред. от 25.05.2017) "О Регламенте Парламента Республики Северная Осетия-Алания" // СПС КонсультантПлюс



деляет, что принятый Думой края закон в течение семи дней должен быть направлен на подпись губернатору. Сам закон должен быть подписан или отклонен губернатором в течение четырнадцати дней.

Также и в Республике Ингушетия, положения в отношении обнародования принимаемых Парламентом нормативных правовых актов содержатся в основополагающем законе субъекта. Статья 82 Конституции РИ закрепляет, что принятый акт направляется на подписание в течение десяти дней, а подписывается или отклоняется в течение четырнадцати дней. В случае с конституционными законами республики, срок подписания составляет десять дней.

Подобное утверждение справедливо и в отношении Чеченской республики. Согласно ст. 90 Конституции ЧР, принятый закон направляется на подпись в течение пяти дней, а подписывается или отклоняется в течение четырнадцати дней.

В данном случае, также отдельно следует заострить внимание на ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой при принятии Конституционным Судом РФ решения о несоответствии нормативного правового акта регионального парламента конституционным нормам целиком или в части, законодательный (представительный) орган субъекта РФ обязан в течение шести месяцев принять новый закон или ряд законов, согласно которым изменяются или вносятся дополнение в нормативный правовой акт ставший объектом рассмотрения суда. В свою очередь, само высшее должностное лицо субъекта РФ обязано внести соответствующий законопроект на рассмотрение регионального парламента не позднее двух месяцев после опубликования соответствующего решения Конституционного Суда РФ.

Как диссертантом отмечалось ранее, при роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в соответствии с ч. 4 ст. 9 Закона в данном процессе участвуют суды соответствующей юрисдикции, Президент РФ, что само по себе может являться своего рода гарантией необоснованного привлечения регионального парламента к мерам конституционно-правовой ответственности.

При роспуске регионального парламента высшим должностным лицом субъекта РФ в процессе роспуска участвует суд соответствующего субъекта РФ и Верховный Суд РФ, при обжаловании решения суда субъекта РФ.

Интересным в рамках диссертационного исследования представляется последовательность действий, которые должны быть совершены и Президентом РФ и главой субъекта РФ при реализации своего права на роспуск регионального парламента.

Так, реализация данного права Президентом РФ осуществляется в следующем порядке:

1. Изначально идет обращение Президент РФ в Конституционный Суд РФ о проверки нормативного правового акта субъекта РФ на соответствие конституционным нормам, в случае, если ранее не проводилась проверка данного акта на такое соответствие;

2. Установление в судебном порядке, неисполнения решения суда в течение шести месяцев, что, в свою очередь, послужило созданию препятствий для исполнения органами публичной власти страны своих полномочий или стало следствием нарушения прав и свобод граждан либо нарушению прав и интересов юридических лиц;

3. Вынесение предупреждения в адрес регионального парламента при непринятии мер к исполнению решения суда;

4. По истечении трех месяцев и неисполнения предупреждения подписывается указ о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Общий срок, который отводится для реализации Президентом своего права на роспуск регионального парламента составляет один год. В то же время федеральное законодательство не содержит каких-либо пояснений, с какого момента следует исчислять данный срок, либо с момента принятия судом о несоответствии нормативного правового акта законодательству, либо с момента установления судом факт установленных законодательством последствий такого неисполнения.

Все это говорит об ограничениях для использования Президентом РФ своего права на роспуск, как в действиях, так и в сроках реализации такого права.

В случае же с высшим должностным лицом субъекта РФ порядок действий такой:

1. Высшее должностное лицо субъекта РФ подает заявление в суд общей юрисдикции о признании правового акта субъекта РФ, противоречащим федеральному законодательству в части или целиком;

2. На исполнение решения суда законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ отводится шесть месяцев, по прошествии которых, высшее должностное лицо субъекта РФ самостоятельно оценивает исполнение ранее вынесенного решения суда и издает указ (постановление) о роспуске регионального парламента.

Все это позволяет сделать вывод, что высшее должностное лицо субъекта РФ не ограничено в своих действиях какими-либо сроками или установленным порядком действий. Так, подписав указ (постановление) о роспуске регионального парламента, данный орган прекращает свои полномочия в досрочном порядке.

Однако, даже в указанном случае мы можем наблюдать своего рода всплывающие противоречия. Так, согласно Закону, издание высшим должностным лицом субъекта РФ указа является окончательной фазой по роспуску регионального парламента, однако в соответствии с главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup> данный указ (постановление) может быть обжалован в судебном порядке, что неизбежно приведет к повторной процедуре рассмотрения факта уклонения регионального парламента от исполнения решения суда. Подобного рода дела подлежат рассмотрению в суде общей юрисдикции.

---

<sup>1</sup> "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СПС КонсультантПлюс

Таким образом, встает вопрос о логичности такого упрощения порядка роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ.

Открытым остается также вопрос о порядке роспуска двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по основаниям, предусмотренным в ч. 2 ст. 9 Закона.

Таким образом, диссертант считает необходимым дополнить положения ч. 2 ст. 9 Закона следующими положениями. Так, высшее должностное лицо субъекта РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ 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 ее 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 в качестве основания роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ выделяют и его роспуск высшим должностным лицом субъекта РФ за не проведение в течение трех месяцев заседаний согласно ч. 2.1. ст. 9 Закона. Данное право главы субъекта федерации распространяется как на вновь избранный парламент, так и уже действующий.

В течение трех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу, высшее должностное лицо субъекта РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган субъекта РФ. Указанное решение также принимается в виде указа или постановления.

В соответствии с положениями Закона роспуск парламента субъекта федерации при не проведении данным органом заседаний в течение трех месяцев происходит в следующем порядке:

1. Установление в судебном порядке факта, что региональный парламент не проводил заседания в течение трех месяцев заседания со дня избрания данного органа.

2. Высшее должностное лицо субъекта РФ принимает решение в виде указа (постановления) о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Установление такого упрощенного порядка роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ объясняется в пояснительной записке к законопроекту ФЗ «Об общих принципах...». Так, в пояснительной записке указывается на объективные и субъективные причины, когда могут не проводиться данные заседания в течение длительного времени, что, в свою очередь, может повлечь тяжелые последствия социально-экономического характера.

В тоже время, в научных кругах имеются точки зрения о неправомерности данной меры конституционно-правовой ответственности по установленным в ч. 2.1. ст. 9 ФЗ «Об общих принципах...» основаниям. Так отмечается, что в данном случае роспуск регионального парламента никак не связан с конкретным правонарушением. Также, указывается на то, что не проведение заседаний регионального парламента может быть вызвано бойкотом заседаний в виду ведущейся политической борьбы между фракциями парламента. Не исключен и вариант болезни ряда депутатов. Как указывается, в данном случае следует говорить не о противоправности действий регионального парламента, а о невозможности проведения заседаний регионального парламента при данном составе, что не может обеспечить стабильность и непрерывность всего процесса деятельности государственного аппарата.

Также, в пояснительной записке к законопроекту указывалось на то что «...факт роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации,

представительного органа муниципального образования по предлагаемому законопроектом основанию имеет еще и превентивное значение, подталкивая депутатов, бойкотирующих заседания регионального парламента или представительного органа муниципального образования, к конструктивному поведению».

Однако, ввиду отсутствия какой-либо судебной практики по роспуску регионального парламента в соответствии с ч. 2.1. ст. 9 ФЗ «Об общих принципах...» не представляется возможным однозначно оценить существующие правовые основания роспуска в виду бездействия данного органа государственной власти. Так, диссертант считает не совсем понятным ситуацию, когда региональный парламента в течение трех месяцев не проводит вообще заседаний за исключением случаев наличия оппозиционных партий бойкотирующих заседания, в результате чего не собирается установленный кворум для проведения данного заседания. Таким образом, можно говорить о том, что данная норма не применима на практике и требует своей доработки.

Анализируя положения Закона, можно с уверенностью говорить, что самым правонарушением признается бездействие регионального парламента, которое выражается в не проведении заседаний, то есть неисполнении обязанностей государственного органа, где не имеет значение действия или бездействия отдельно взятого депутата.

Также, в соответствии с ч. 11 ст. 4 Закона правомочность заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ определяется соответствующим региональным законом, однако данное заседание не считается правомочным, если на нем присутствует менее 50 % от общего числа депутатов данного органа. Также, данная часть ст. 4 указывает, что правомочное заседание должно как минимум один раз в три месяца.

Анализируя законодательство субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, следует сказать, что в соответствии со ст. 11 Закона КЧР «О Народном Собрании (Парламенте) КЧР» заседание регионального парламента правомочно при присутствии 2/3 депутатов от числа

избранных депутатов. В свою очередь, региональный парламент в соответствии со ст. 80 Конституцией КЧР состоит из 50 депутатов.

Интересным здесь представляется то, что при присутствии на заседании менее 2/3 депутатов назначается повторное заседание, о чем депутатам, которые отсутствовали, сообщается в официальной форме. Повторное заседание уже правомочно при присутствии большинства депутатов.

В случае с РСО-Алания это также 2/3 от установленного числа депутатов. В соответствии со ст. 67 Конституции РСО-Алания общее количество депутатов республики составляет 70 человек, сам парламент правомочен, если в него избрано не менее 2/3 от установленного количества.

В Ставропольском крае это большинство депутатов от установленного числа депутатов, а это в соответствии со ст. 24 Устава Ставропольского края 50 депутатов. В свою очередь, согласно Закону СК «О Думе Ставропольского края», при присутствии на заседании менее 2/3 от установленного числа депутатов, на данном заседании не могут быть рассмотрены вопросы, принятие решения по которым требует более 2/3 от общего количества депутатов. Анализ данной нормы показывает, что даже при наличии менее 2/3 от установленного числа депутатов, краевая дума остается в правомочном состоянии.

В случае с КБР и ЧР это более половины от числа избранных депутатов, а это 70 депутатов в КБР и 41 депутат в ЧР. Таким образом, не до конца понятно можно ли признавать легитимными решения принятые более половиной от установленного числа депутатов. Так, рассматривая по аналогии Постановление Конституционного Суда РФ<sup>1</sup> в отношении Федерального Собрания РФ, суд указал на то, что Федеральное Собрание РФ является органом народного представительства, таким образом, неполнота состава данного органа не должна иметь значительный характер при принятии решений, дабы не ставить под сомнения данный представительный характер.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П "По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

Также, следует обратить внимание, что даже при наличии в Законе положений, касающихся обязательности принятия регионального закона регулиющего порядок деятельности регионального парламента, в том числе установления правомочности его заседаний, в Республике Дагестан и Республике Ингушетия данные законы не приняты.

Вопрос правомочности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ можно решить, последовав примеру Государственной Думы РФ, которая проводит свои заседания на постоянной основе.

Также, следует обратить внимание на то, как вопрос правомочности решается на уровне данного федерального государственного органа власти. Так, изучив Регламент Государственной Думы РФ<sup>1</sup>, следует отметить, что в соответствии со ст. 44 Регламента все заседания Государственной Думы РФ начинаются с регистрации депутатов посредством электронной карточки или посредством личного заявления. Заседание Государственной Думы РФ считается правомочным при присутствии на заседании большинства от общего числа всех депутатов.

Также, данная статья предусматривает и возможность отсутствия депутата на заседании палаты по уважительным причинам, которые были заблаговременно сообщены Председателю Государственной Думы РФ.

Также, в соответствии со ст. 85 Регламента Государственной Думы РФ депутат реализует свое право на голосование лично. Однако ранее, в соответствии с ч. 2.1. ст. 85 Регламента, также предусматривалась и возможность передачи своего права голоса посредством написания заявления на имя Председателя Государственной Думы РФ. Начиная с 21 октября 2016 г. данное положение Регламента утратило силу.

Необходимо сказать и то, что согласно ст. 9 Закона, принятие решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительно-

---

<sup>1</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 23.03.2018) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс



го) органа государственной власти субъекта РФ предполагает и принятие решения о проведении внеочередных выборов, которые проводятся в сроки указанные в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» - шесть месяцев со дня прекращения легислатуры парламента.

Таким образом, следует сказать, что только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ 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 привлечен.

Подводя итог, следует сказать, что диссертант убежден, что основания досрочного прекращения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, закрепленные в ст. 9 Закона, не позволяют в полной мере выстроить эффективный механизм применения к региональному парламенту мер конституционно-правовой ответственности. Таким образом, диссертант считает необходимым 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».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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. М.: Юрист, 2012. С. 222

По мнению диссертанта, данное основание подлежит включению в перечень ст. 9 Закона по аналогии с основания конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ, перечисленными в ст. 29.1 Закона. Диссертант считает данные меры вполне оправданными ввиду того, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов РФ наделяется своими полномочия посредством выборных институтов, а именно формирование депутатского состава посредством прямых и тайных выборов.

Необходимость наделения населения субъекта РФ правом на референдуме решать вопрос роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ объясняется также и тем, что данный орган осуществляет свою политику в интересах всего населения субъекта РФ. Таким образом, если население субъекта РФ 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 определенные рычаги воздействия на данный представительный орган государственной власти, в частности и посредством применения мер конституционно-правовой ответственности.

Также, диссертантом предлагается дополнить ч. 2 ст. 9 Закона следующими положениями. Так, высшее должностное лицо субъекта РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ 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 ее 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 РФ к ответственности ввиду того, что данное должностное лицо является непосредственным участником законодательного процесса. Принимаемый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ нормативный правовой акт вступает в силу после обязательного обнародования посредством его подписания высшим должностным лицом субъекта РФ. Как нами рассматривалось ранее, 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 РФ, в противном случае, нормативный правовой акт подлежит отклонению с непосредственной мотивировкой.

### **§ 3. Иные меры конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов федерации**

К одному из оснований досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, в соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 9 Закона, относится и признание состава парламента не правомочным, в частности в связи со сложением депутатским составом полномочий, по решению высшего суда субъекта федерации.

Отдельно стоит сказать о том, что включает в себя само понятие «правомочие», а также о том моменте, когда региональный парламент имеет право приступать к осуществлению своих правомочий. Стоит отметить, что диссертантом отчасти уже затрагивался вопрос правомочия заседаний законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Так наиболее распространенным в научных кругах является определение «правомочия» данное С.А. Авакьяном, который понимает под «правомочием» права и обязанности государственных органов власти, органов местно-

го самоуправления, а также иных участников общественных отношений и закрепленных соответствующим юридическим актом.<sup>1</sup>

Диссертант считает, что данное определение во многом схоже с таким понятием как полномочия, которые и включают в себя права и обязанности конкретного субъекта, закрепленные юридически.

По нашему мнению, под «правомочием» необходимо понимать не только законодательно закрепленные права и обязанности конкретного субъекта, но и возможность их осуществления в конкретной ситуации.

Таким образом, диссертант считает вполне целесообразным законодательное закрепление данного основания досрочного прекращения полномочий регионального парламента ввиду того, что данный орган помимо законодательных функций исполняет еще и функции представительные. Так представительный орган должен представлять интересы населения соответствующего субъекта РФ, что предполагает и соответствующее количество депутатов в целях исполнения данных функций.

Признание регионального парламента в судебном порядке неправомочным ввиду сложения депутатами своих полномочий в досрочном порядке предполагает установления судом того факта, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не может исполнять свои права и обязанности в данном составе.

Анализ Закона показал, что согласно ч. 10 ст. 4, региональный парламента признается правомочным в случае избрания в состав парламента не менее 2/3 от установленного числа депутатов. Как нами уже указывалось ранее, региональным законодательством устанавливается следующее количество депутатов, в случае с КЧР это 50 депутатов; РСО-Алания – 70 депутатов; Ставропольский край – 50 депутатов; КБР – 70 депутатов; ЧР – 41 депутат; РИ – 32 депутата; РД – 90 депутатов. Количество депутатов в соответствии с

---

<sup>1</sup> Конституционное право : Энциклопедический словарь /Авакьян С. А. , Гуценко К. Ф. , Ковлер А. И. , Марченко М. Н. ; Отв. ред. С. А. Авакьян. М. : НОРМА : НОРМА-ИНФРА.М , 2001. С. 446

ч. 3 ст. 4 Закона ставится в зависимость от количества избирателей в субъекте РФ.

Как можно судить из анализа положений данной статьи Закона региональный парламент осуществляет возложенные на него полномочия только в случае избрания  $2/3$  от указанного выше количества депутатов. Данное количество депутатов должно сохраняться на всем протяжении срока полномочий регионального парламента.

Указанная норма Закона обеспечивает легитимность регионального парламента на протяжении всего срока полномочий.

Основанием прекращения полномочий регионального парламента является его избрание в новом созыве в установленные законодательством в единые дни голосования.

Необходимо сказать и о досрочном прекращении полномочий самих депутатов регионального парламента. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 12 Закона устанавливается, что при досрочном прекращении полномочий депутата регионального парламента образовывается вакантный мандат, замещаемый согласно положениям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее ФЗ «Об основных гарантиях...»), а также согласно региональному законодательству.

Диссертант считает целесообразным отметить, что в случае образования вакантного места при досрочном прекращении полномочий депутата, в результате чего в региональном парламенте осталось менее  $2/3$  депутатов, все принятые данным законодательным (представительным) органом субъекта РФ решения и нормативные правовые акты не имеют юридической силы. Указанное мнение никоим образом не должно связываться с непосредственным признанием в судебном порядке регионального парламента неправомочным.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

Возвращаясь к вопросу образования вакантного места депутата регионального парламента, следует сказать, что в соответствии с ч. 8 ст. 71 ФЗ «Об основных гарантиях...», если депутат избирался по одномандатному округу, то дополнительные выборы проводятся в данном избирательном округе. Сами дополнительные выборы должны быть проведены не позднее чем через четыре месяца с момента образования вакантного места.

В соответствии с ч. 9 ст. 71, в случае, если депутат был избран по многомандатному избирательному округу, то в данном случае дополнительные выборы подлежат проведению лишь в том случае, если в данном округе замещено менее  $2/3$  депутатских мандатов.

В свою очередь, ч. 10 ст. 71 закрепляет, что дополнительные или повторные выборы не могут быть назначены, если вакантное место замещается на срок менее одного года.

Справедливым видится замечание И.В. Копейкина, который отметил, что ситуации когда депутатов парламента субъекта федерации становится менее  $2/3$  возможны при сложении своих полномочий  $1/3$  депутатов от общего количества либо в случае когда изначально количество депутатов вновь избранного парламента было  $2/3$ , тогда досрочное прекращение полномочий одного или двух депутатов будет являться основанием признания оставшегося состава неправомочным.<sup>1</sup>

Также, следует обратить внимание на ч. 12 ст. 71 ФЗ «Об основных гарантиях...», где закреплено, что если при досрочном прекращении полномочий депутата парламента субъекта федерации, данный орган остается в неправомочном составе, а дополнительные выборы не могут быть проведены согласно ч. 10 ст. 71, то назначаются новые выборы, проводимые в соответствии с ч. 10 ст. 4 рассматриваемого закона. Таким образом, согласно указанной статье при досрочном прекращении полномочий депутата, которое автоматически влечет неправомочность и самого регионального парламента, до-

---

<sup>1</sup> Копейкин И.В. Досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 8. С. 73 - 79

срочные выборы необходимо провести не позднее шести месяцев с момента досрочного прекращения полномочий депутата.

Здесь необходимо указать на то, что в соответствии с мнением Верховного Суда РФ<sup>1</sup>, при назначении дополнительных выборов или досрочных основных выборов не применяются непосредственно положения, определяющие дни проведения голосований. Так Верховный Суд РФ указал, что согласно ч. 8 и 12 ст. 71 ФЗ «Об основных гарантиях...», выборы могут быть назначены в иные дни отличные от дней единого голосования, но лишь в случае если парламент субъекта федерации остался в неправомочном составе. В указанном случае выборы проводятся не позднее четырех месяцев с прекращения полномочий части депутатского корпуса. Также, в случае если в результате выборов новые депутаты не могут быть избраны на срок более одного года, то назначаются новые выборы.

По мнению диссертанта, вызывает много вопросов и то, что в соответствии с ч. 3.1 ст. 32 ФЗ «Об основных гарантиях...», в случае если основополагающим законом субъекта РФ предусмотрено распределение депутатских мандатов по пропорциональному принципу, то каким образом будет замещаться вакантное место депутата досрочно прекратившего свои полномочия.

Логически следует предположить, что при досрочном прекращении полномочий депутата регионального парламента сформированного по пропорциональному принципу, вакантное место должно быть передано кандидату из того же списка, что и депутат досрочно прекративший свои полномочия, в случае, если он не получил мандат при первоначальном распределении. В противном случае, данное место должно оставаться вакантным до проведения следующих основных выборов. В данном случае может случиться и так, что региональный парламент останется в неправомочном составе,

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 27.02.2008 N 46-Г08-2 В удовлетворении заявления об определении срока, не позднее которого муниципальный орган должен назначить дополнительные выборы депутатов четвертого созыва по одномандатным избирательным округам отказано, так как проведение дополнительных выборов допускается, только в случае, если в результате досрочного прекращения депутатских полномочий представительный орган остался в неправомочном составе и его полномочия прекращаются досрочно // СПС КонсультантПлюс

что само по себе будет являться следствием назначения досрочных основных выборов регионального парламента.<sup>1</sup>

Так пропорциональная избирательная система по единому избирательному округу применяется в КБР<sup>2</sup>, КЧР<sup>3</sup>, РД<sup>4</sup>, РСО-Алания<sup>5</sup>, ЧР<sup>6</sup>, РИ<sup>7</sup>, в случае со Ставропольским краем<sup>8</sup> это смешанная мажоритарно-пропорциональная система, где 25 депутатов избираются по мажоритарной системе, другие 25 депутатов по пропорциональной системе, что соответствует ч. 16 ст. 35 ФЗ «Об основных гарантиях...», закрепляющей обязательность избрания по пропорциональной системе не менее 25% от общего числа распределяемых мандатов.

Также представляется не решенным и следующий вопрос, который актуален и для иных мер конституционно-правовой ответственности и даже при наличии множества замечаний в научных кругах, не решается до настоящего дня. Так в случае, если основополагающим законом субъекта РФ предусмотрено наличие двухпалатного парламента и состав одной из палат в результате судебного решения признан неправомерным, будет ли данное основание являться и признание неправомерным регионального парламента в целом?

---

<sup>1</sup> Спасенников И. Г. Тикиджиян Р. Г. Применение смешанной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Юристъ-правоведь. 2005. № 3. С. 90.

<sup>2</sup> Закон Кабардино-Балкарской Республики от 05.08.2008 N 56-РЗ (ред. от 29.12.2017) "О выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики" (принят Парламентом КБР 26.06.2008) // СПС КонсультантПлюс

<sup>3</sup> Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15.04.2014 N 8-РЗ (ред. от 08.12.2017) "О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 10.04.2014) // СПС КонсультантПлюс

<sup>4</sup> Закон Республики Дагестан от 01.11.2006 N 50 (ред. от 06.05.2016) "О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 26.10.2006) // СПС КонсультантПлюс

<sup>5</sup> Закон Республики Северная Осетия-Алания от 29.12.2006 N 69-РЗ (ред. от 22.04.2017) "О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия-Алания" // СПС КонсультантПлюс

<sup>6</sup> Закон Чеченской Республики от 25.05.2016 N 15-РЗ "О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики" (принят Парламентом ЧР 05.05.2016) // СПС КонсультантПлюс

<sup>7</sup> Закон Республики Ингушетия от 13.11.2007 N 40-РЗ (ред. от 23.05.2016) "О выборах депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия" (принят Народным Собранием РИ 01.11.2007) // СПС КонсультантПлюс

<sup>8</sup> Закон Ставропольского края от 27.07.2006 N 68-кз (ред. от 25.12.2017) "О выборах депутатов Думы Ставропольского края" (принят Государственной Думой Ставропольского края 07.07.2006) // СПС КонсультантПлюс



Первоначально следует сказать о том, что на региональном уровне ни в одном из субъектов РФ не предусмотрено создание двухпалатного регионального парламента.

Однако, четыре субъекта федерации, где парламент состоял из двух палат пошли по общему пути и удалили вторые палаты. Таким образом, следует констатировать факт, что все парламенты субъектов федерации, являются однопалатными.<sup>1</sup>

Однако, данная возможность, как отмечено выше, все же предусмотрена федеральным законодательством и всегда все может быть в первый раз. Также диссертант предполагает, что отсутствие на уровне субъектов РФ двухпалатного парламента можно объяснить и отсутствием четкой регламентации порядка деятельности такого парламента, что с одной стороны, создает некоторого рода проблемы для его деятельности, с другой, государственная власть субъекта РФ получает возможность самостоятельно решить ряд вопросов организационного характера, а также вопросов деятельности данного органа.

Логически следуя положениям федерального законодателя, изложенным в пункте 4 ст. 4 ФЗ Закона при формировании двухпалатного парламента, одна из палат должна быть на 25% сформирована по пропорциональному принципу, иная палата может быть сформирована по мажоритарному принципу, что составляет 75% от общего числа депутатов.

Также анализ п. 5 ст. 5 Закона показывает, что сами по себе обе палаты двухпалатного регионального парламента представляют собой отдельные, самостоятельные субъекты правоотношений. Однако законодательная функция такого парламента относится именно к той палате, которая на половину сформирована по пропорциональному принципу. Данная позиция дает право предполагать, что именно данная палата может быть признана судом неправомочной, в отношении же другой палаты регионального парламента остаются вопросы.

---

<sup>1</sup> Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. С. 190

В то же время следует сказать о том, что помимо законодательной функции, региональный парламент осуществляет еще и функции представительные и контрольные. Таким образом, логично предположить, что вторая палата осуществляет именно функции данного характера, в свою очередь, законодательные полномочия принадлежат одной из палат.

Следует согласиться с С.А. Авакьяном, который справедливо отмечал то, что в случае если орган избирается непосредственно населением, то данный орган, в любом случае, обладает признаками представительности.

Однако, следует констатировать и тот факт, что выполнение второй палатой регионального парламента своих функций также требует определенного количества депутатского состава.

В подтверждение доводов диссертанта говорит о тот факт, что согласно ч. 4 ст. 19 Закона, закрепляющей основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, указывается на необходимость принятия решения о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ 2/3 голосов от установленного числа депутатов каждой палаты. При составе депутатов второй палатой, не сформированной по смешанной системе менее 2/3, высшее должностное лицо субъекта РФ не может досрочно прекратить полномочия в связи с выражением ему недоверия двухпалатным региональным парламентом.

Таким образом, диссертант считает необходимым законодательно урегулировать порядок и законодательно закрепить основания досрочного прекращения полномочий второй палаты регионального парламента, так как двухпалатные парламента в российской истории имели место быть и имеют место быть в будущем, что закреплено законодательно.

Также следует сказать, что в большинстве случаев, региональный парламента формируется в полном составе, таким образом, для признания его неправомочным в судебном порядке необходимо, чтобы 1/3 состава депутатов прекратила свои полномочия в досрочном порядке, что, по мнению диссертанта, представляется весьма проблематичным, однако все же возможным.

В свою очередь, следует сказать и о уже существующей практике признания состава законодательного (представительного) органа субъекта РФ неправомочным. Так, решением Ивановского областного суда<sup>1</sup>, в 2007 году, был признан неправомочным состав депутатов Ивановской областной думы четвертого созыва. Данное решение суда было поддержано и Верховным Судом РФ<sup>2</sup>.

Основанием для признания состава регионального парламента неправомочным послужило обращение в суд заинтересованного лица. Поводом для обращения послужило то, что ряд депутатов сложили свои полномочия, что стало основанием невозможности проведения правомочных заседаний регионального парламента.

В обеих инстанциях суд указал на то, что такого рода обращение следует расценивать как самостоятельным способом защиты конституционных прав лица.

Однако стоит отметить, что такого рода позиции судов не вызывают безоговорочной поддержки. Так, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> в с. 71 предусматривает возможность проведения дополнительных выборов в таких случаях.

О возможности рассмотрения такого рода заявления о неправомочности регионального парламента, можно рассматривать в качестве самостоятельного способа защиты конституционных прав, не возможности лишь в последний год деятельности данного органа, когда дополнительное проведение выборов не имеет какого-либо смысла.

---

<sup>1</sup> Решение Ивановского областного суда от 21.12.2007 N 3-135 Заявление о признании неправомочным состава депутатов Ивановской областной Думы четвертого созыва удовлетворено, так как 29 депутатов Ивановской областной Думы досрочно сложили свои полномочия // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 13.02.2008 N 7-Г08-2 Заявление о признании неправомочным состава депутатов областной Думы удовлетворено правомерно, так как в депутатском корпусе насчитывается менее двух третей от установленной численности депутатов, что определяет неправомочность состава представительного органа муниципального образования // СПС КонсультантПлюс

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

В данном случае, суды не учли положения указанного выше федерального закона. Здесь диссертант считает, что меры ответственности следует применить к избирательной комиссии субъекта РФ, так как именно она была обязана назначить дополнительные выборы с целью замещения вакантных мандатов. Так, в соответствии с тем, что состав депутатов регионального парламента Ивановской области был менее 2/3 от установленного числа депутатов, то назначить данный орган дополнительные выборы не мог. Однако, п. 10 ст. 71 ФЗ «Об основных гарантиях...» закрепляет, что в случае если уполномоченный на назначение выборов орган не назначит выборы в сроки установленные законодательством – 14 дней, в том числе в виду отсутствия такого органа или должностного лица, то выборы могут быть назначены и проведены избирательной комиссией.

Также необходимо отметить, что сама ст. 9 Закона, именуясь «Порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» предполагает лишь закрепление именно порядка такого досрочного прекращения полномочий регионального парламента. Непосредственно сам п. «в» ч. 1 ст. 9 Закона предполагает признание судом состава законодательного (представительного) органа государственной власти неправомочным, закрепляя и основания признания регионального парламента неправомочным.

Однако следует отметить, что положения данной статьи закона не закрепляют иных оснований за исключением сложения депутатами своих полномочий в досрочном порядке. Как диссертантом отмечалось ранее, данный вид досрочного прекращения полномочий регионального парламента в большей степени играет на руку оппозиционным силам, которые могут воспользоваться данным положением для признания регионального парламента неправомочным в судебном порядке в целях назначения внеочередных выборов.

Таким образом, в целях недопущения такого рода злоупотреблений правами предоставленным депутатам, а также искажения замысла федерального законодателя, диссертантом предлагается законодательно закрепить не-

возможность участия во внеочередных выборах тех депутатов, которые досрочно и по собственному желанию сложили с себя полномочия, что стало следствием признания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ неправомочным судом соответствующего субъекта РФ.

Однако следует сказать о том, что нецелесообразно рассматривать в качестве одного из оснований применения мер конституционно-правовой ответственности установления в судебном порядке неправомочности парламента ввиду сложения депутатами своих полномочий в досрочном порядке.

Нами отмечалось ранее, что для применения мер конституционно-правовой ответственности помимо субъекта, объекта, субъективной и объективной стороны, необходима и вина такого субъекта, а значит и само правонарушение. Таким образом, встает вопрос, о каком нарушении мы можем говорить при признании состава регионального парламента неправомочным и сложении депутатами своих полномочий? Как нами отмечалось ранее, в данном случае, в судебном порядке устанавливается, что парламента субъекта федерации не может исполнять свои полномочия в данном усеченном составе, составе менее 2/3 от установленного количества депутатов. Данный вывод подтверждается и федеральным законодателем, так ч. 10 ст. 4 Закона гласит, что региональный парламента признается правомочным, если в его состав избрано не менее 2/3 от установленного числа депутатов.

Нами ранее рассматривался Закон Ставропольского края «О Думе Ставропольского края», согласно ст. 23 которого, заседание регионального парламента правомочно если на нем присутствует большинство от установленного числа депутатов. Также положения данной статьи закрепляет, что в случае присутствия на заседании менее 2/3 от установленного числа депутатов, то данное заседание правомочно, если на нем рассматриваются вопросы и принимаются решения, не требующие наличия 2/3 депутатов.

Таким образом, диссертант делает вывод о том, что данное заседание правомочно при наличии менее 2/3 от установленного количества депутатов,

также можно сделать вывод, что региональный парламент в общем будет правомочным в случае наличия менее 2/3 от установленного общего количества депутатов, однако правомочность будет иметь усеченный характер, а значит не все права и обязанности могут быть осуществлены в таком недоукомплектованном составе депутатов.

Анализ данного закона, а также Регламента Думы Ставропольского края<sup>1</sup> показал, что такого рода вопросы носят исключительно организационный характер, а значит, не касаются законодательной, представительной и контрольной функций данного органа.

Как можно заметить во всех процедурах досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ принимают участие как органы государственной власти субъекта РФ, так и органы федеральной государственной власти, в том числе наибольшая часть полномочий в данной области принадлежит судам, как Конституционному Суду РФ, так и судам общей юрисдикции.

«...Подобные институты вмешательства есть во многих федеративных государствах. Они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежным гарантом исполнения Конституции Российской Федерации и федеральных законов».<sup>2</sup>

Участие данных федеральных органов вполне согласуется со ст. 3.1. ФЗ «Об общих принципах...», которая как раз и содержит положения посвященные ответственности органов государственной власти субъекта РФ. В соответствии с положениями указанной статьи, как нами указывалось ранее, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ привлекается к ответственности в случае принятия незаконного нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству, что повлекло последствия тяжкого характера – массовость и грубость нару-

---

<sup>1</sup> Постановление Думы Ставропольского края от 26.04.2012 N 181-V ДСК (ред. от 24.09.2015) "Об утверждении Регламента Думы Ставропольского края" // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Официальный сайт Президента РФ. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2009 г. // <http://kremlin.ru>

шения прав человека и гражданина; угроза обороноспособности и единства государства, в том числе единства экономического и правового пространства.

На особое свое участие в процедуре досрочного прекращения полномочий указывает в своем Постановлении от 04.04.2002 г. № 8-П Конституционный Суд РФ, который закрепляет своего рода прерогативу данного суда за обеспечение верховенства и прямого действия конституционных норм. Исключительно в судебном порядке устанавливаются основания применения мер конституционно-правовой ответственности.

Так установление в судебном порядке противоречия принятого региональным парламентом нормативного правового акта и дальнейшее неподчинение данному решению органа государственной власти субъекта РФ, согласно которому надлежало отменить либо изменить противоречащий акт, по мнению Конституционного Суда РФ означает присвоение полномочий и суверенитета. Диссертант уже писал о своем категорическом несогласии с данной позицией суда.

В данном случае возникает вопрос о том, каким образом соотносится принятие противоречащего законодательству нормативного правового акта и применение к региональному парламенту института роспуска в качестве меры конституционно-правовой ответственности. Здесь необходимо обратить внимание на существующую в научных кругах точку зрения, что вышеуказанная статья Закона закрепляет всего лишь общие основания ответственности регионального парламента. Данное убеждение основывается на том, что принятие такого рода акта является необходимым условием применения института роспуска.

Не совсем понятным здесь представляется и сама формулировка, используемая законодателем, так отсутствие разделительных предлогов дает право предполагать о возможности привлечения регионального парламента к ответственности при совокупности всех вышеуказанных последствий, что само по себе делает невозможным привлечение данного органа государственной власти к ответственности в виде досрочного прекращения полно-

мочий посредством роспуска. Также, диссертант считает, что при всем многообразии возможных последствий нельзя с точностью и исчерпанностью закреплять возможные последствия принятия противоречащего законодательству акта. Данное противоречие требует своего законодательного решения.

В подтверждение данной точки зрения диссертанта можно привести в пример особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.В. Ярославцева, который справедливо указывал на то, что присвоение государственным органом власти субъекта РФ полномочий и суверенитета федерации предполагает введение чрезвычайного положения ввиду того, что подпадает под действие ФЗ «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup>, а именно п. «а» ст. 3 данного закона. В случае с положениями Закона, высшее должностное лицо государства имеет возможность в упрощенном порядке решать вопросы роспуска регионального парламента и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Также, анализ положений Закона дает право говорить о том, что в процедуре досрочного прекращения полномочий регионального парламента определенную роль играют и суды общей юрисдикции при проверке изданного региональным парламентом нормативного правового акта федеральному законодательству. Однако даже в этом случае окончательное слово остается за Конституционным Судом РФ ввиду последующего применения мер федерального воздействия, даже при наличии уже действующего решения суда общей юрисдикции.

Анализ Закона показал, что обязанности Конституционного Суда РФ по проверке решения суда общей юрисдикции из положений закона не вытекают. Однако, сам Конституционный Суд РФ в вышеуказанном постановлении отмечал, что применение в отношении регионального парламента делает возможным проверку такого решения Конституционным Судом РФ.

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" // СПС КонсультантПлюс



Таким образом, можно выделить следующие виды участия судебных инстанций в процессе досрочного легислатуры парламента субъекта федерации в качестве меры конституционно-правовой ответственности.

Во-первых, признание Конституционным Судом РФ принятого региональным парламентом правового акта не соответствующим Конституции РФ. К таким правовым актам следует относить основополагающий закон субъекта РФ, договора, которые федеральная власть заключает с властью региональной, а также договора между органами государственной власти различных субъектов РФ.

В соответствии с п. «б» и п. «в» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, к компетенции Конституционного Суда РФ относится разрешение споров о соответствии Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ, различных законов и иных правовых актов, изданных по вопросам, которые относятся к ведению органов государственной власти федерации, по вопросам совместного ведения органов государственной власти федерации и субъектов федерации, а также различных договоров между данными органами, в том числе между органами государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что несоответствие основополагающего акта субъекта федерации законодательству федерации уполномочены определять лишь органы конституционной юстиции.

Так Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 18.07.2003 г. № 13-П<sup>1</sup> указывал на то, что основополагающий акт субъекта федерации, будь то конституция или устав, находятся в особой взаимосвязи с Конституцией РФ, тем самым их не следует рассматривать в качестве отдельной разновидности нормативных правовых актов. Подобного рода вывод можно сделать из анализа всего текста Конституции РФ, которая последовательно

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 N 13-П "По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан" // СПС Консультант-Плюс

разделяет и конституцию субъекта РФ, и устав. О специфичности данных основополагающих актов говорит и их особый порядок принятия – принятие на референдуме либо законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ квалифицированным большинством.

Конституция (устав) субъекта РФ также имеют признаки нормативного правового акта учредительного характера, а также и иные конституционно-правовые признаки, что и предопределяет специфику их судебной проверки на соответствие федеральному законодательству. Таким образом, нормативный правовой акт, закрепляющий конституционный статус субъекта РФ не может подвергаться проверки судами общей юрисдикции в административном порядке.

Итогом рассмотрения возникшего спора о соответствии конституционным нормам регионального законодательства или договора между органами государственной власти, является решение Конституционного Суда РФ о признании нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ в соответствии со ст. 87 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Также, согласно ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ рассматривает дела по жалобам о нарушении прав и свобод граждан, а также по запросам судов имеет право проверять конституционность законов, в том числе регионального значения, которые подлежат применению при рассмотрении конкретного дела. В данном случае, в соответствии со ст. 100 и 104 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», суд также выносит решение о признании соответствующего нормативного правового акта целиком или отдельных его положений, не соответствующим конституционным нормам.

Согласно ч. 6 той же статьи Конституции РФ, в случае признания правового акта или его отдельных положений, не соответствующих конституционным нормам, данные акты или положения утрачивают свою юридическую силу.

Сюда же относится и принятие региональным парламентом нормативного правового акта не в рамках своей компетенции и установление этого в судебном порядке.

Данные положения нашли отражение в п. «б» и п. «в» ч. 3 ст. 125 Конституции РФ, где закреплено, что Конституционный Суд РФ наделен полномочиями по разрешению споров между федерацией и ее субъектами, а также споров возникающих между самим субъектами федерации.

По итогам рассмотрения спора Конституционный Суд РФ, в соответствии со ст. 95 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», суд выносит свое постановление, согласно которому суд либо подтверждает наличие у государственного органа субъекта РФ полномочий по изданию акта или совершению действий правового характера, либо отрицает полномочия данного органа на совершение вышеуказанных действий, послуживших причиной конституционного спора.

Во втором варианте развития событий, правовой акт утрачивает свою юридическую силу.

Во-вторых, это признание основополагающего акта субъекта федерации, либо иного нормативного правового акта принятого региональным парламентом не соответствующим конституционным нормам.

Следует сказать о том, что действующее федеральное законодательство предусматривает возможность создания на уровне субъекта конституционного или уставного суда. В соответствии с ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup>, конституционный (уставной) суд субъекта федерации наделяется полномочиями по рассмотрению вопросов о соответствии нормативных правовых актов органов власти субъекта федерации или органов местного самоуправления, основополагающему закону данного субъекта, в частности правом толковать норм данного закона. Однако, как нами отме-

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) "О судебной системе Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

чено ранее, данные нормы закрепляют право субъекта РФ на учреждение данного типа судов, а не обязанность.

Таким образом, на уровне субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, суды данного типа были созданы в Чеченской Республике, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Республике Северная Осетия-Алания и Кабардино-Балкарской республике. Общее количество данного типа судов на территории Российской Федерации составляет 16, 5 из которых находятся на территории Северо-Кавказского федерального округа.

Так, в конституциях всех указанных республик указывается на то, что данные суды являются органами конституционного правосудия, осуществляющие свои полномочия лишь на территории соответствующей республики.

Также, подобного рода, суды рассматривают и споры по жалобам о нарушении конституционных прав и свобод, в том числе и по запросам соответствующих судов, конституционные (уставные) суды проверяют конституционность принимаемых на уровне региона нормативных правовых актов, которые подлежат применению при рассмотрении соответствующего дела.

Сюда также следует отнести и право данных судов рассматривать конституционные споры по вопросам компетенции между органами государственной власти, между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами самоуправления различных муниципальных образований. Данные положения нашли отражение во всех конституциях субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, где учреждены суды данного типа.

В рамках рассмотрения подобного конституционного спора, принимается решение, согласно которому спорный нормативный правовой акт утрачивает свою юридическую силу по аналогии с решением Конституционного Суда РФ.

В-третьих, это возможность опротестования прокурором, противоречащих законодательству нормативных правовых актов, принятых региональным парламентом.

Данные положения закреплены в ч. 1 ст. 27 Закона, которая гласит, что различные нормативные правовые, принимаемые на уровне субъекта РФ, в том числе принимаемые региональным парламентом, противоречащие конституционным нормам и нормам федерального законодательства, подлежат опротестованию прокурором или его заместителем в установленном законодательстве порядке.

В данном случае, прокурор участвует в конституционном производстве ввиду того, что и перед прокурором, и перед органами конституционной юстиции стоят общие задачи, к которым следует отнести устранение несоответствий правовых актов нормам Конституции РФ. Тесное взаимодействие органов конституционной юстиции и органов прокуратуры делает более эффективным стремление сохранения единого правового пространства государства.<sup>1</sup>

В свою очередь, в соответствии со ст. 23 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>, прокурор субъекта федерации или его заместитель вносят протест в отношении противоречащего акта в орган, принявший данный нормативный правовой акт, в данном случае это региональный парламент.

Согласно ч. 2 ст. 23, подобного рода протест подлежит рассмотрению в данном органе в течение десяти дней с момента поступления протеста, в случае с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, протест подлежит рассмотрению на ближайшем заседании данного органа. В исключительных случаях прокурором может быть установлен сокращенный срок.

При рассмотрении протеста прокурора региональным парламентом, указанный прокурор заранее извещается о дате и времени рассмотрения протеста. Анализ вышеуказанного закона показал, что рассмотрение протеста с участием самого прокурора осуществляется лишь коллегиальным органом публичной власти.

---

<sup>1</sup> Жидких А.А. Правокоррекционная деятельность прокуроров // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 4. С. 38 - 42

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) "О прокуратуре Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

Также в соответствии с ч. 1 ст. 24 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор и его заместитель при обнаружении нарушений закона наделены правом внесения в региональный парламент представления о выявленных нарушениях. Данное представление подлежит исполнению в течение месяца с даты поступления, таким образом, должны быть устранены не только сами нарушения, но и их причины. О принятых мерах сообщается прокурору. В данном случае представление также подлежит рассмотрению на заседании регионального парламента, о котором заблаговременно сообщается самому прокурору.

П.С. Долгополов под представлением прокурора понимает акт реагирования прокурора на нарушение закона, который вносится должностному лицу или органу, и подлежит безотлагательному рассмотрению.<sup>1</sup>

В-четвертых, это возможность признания в судебном порядке принятого законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ недействующим. Подобного рода возможность закреплена в главе 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, о чем нами говорилось ранее.

В соответствии с ч. 1 ст. 208 КАС РФ данные дела подлежат рассмотрению в порядке искового производства. С подобного рода иском имеет право обратиться субъект, чьи права были нарушены спорным актом, субъекты, в отношении которых был принят данный акт.

Таким образом, если в судебном порядке будет установлено противоречие принятого региональным парламентом нормативного правового акта федеральному законодательству, данный суд признает рассматриваемый нормативный правовой акт недействующим в части либо целиком. Данное решение суда влечет за собой утрату силы рассматриваемого правового акта, в том числе и иных актов, принятых на его основе. В свою очередь, данное решение может быть обжаловано в апелляционном порядке.

---

<sup>1</sup> Представление прокурора (Долгополов П.С.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2018)

Как нами отмечалось ранее, судебные органы играют весьма активную роль в процессе досрочного прекращения полномочий парламента субъекта федерации, в том числе и как меры конституционно-правовой ответственности. Однако, вопрос признания отмены акта в качестве меры юридической ответственности остается дискуссионным в научных кругах.

Так ряд авторов видит в отмене нормативного правового акта самостоятельный вид юридической ответственности, иные рассматривают данную санкцию в качестве меры ответственности конституционно-правовой. Существуют и приверженцы третьей точки зрения, которые указывают на то, что данная мера не направлена на наказание или ограничение правонарушителя, тем самым, вообще не являясь мерой юридической ответственности.

А.А. Краснов отмечает, что отмену незаконного акта не следует рассматривать как меру ответственности, так как это способ правового воздействия, которое направлено на корректировку и стабилизацию правопорядка.<sup>1</sup>

Как отмечает А.А. Краснов, издание подобного рода правового акта все же является превышением власти, определенное правонарушение в сфере правотворчества, что влечет определенные неблагоприятные последствия – это, помимо признания самого нормативного правового акта недействительным, и умаление авторитета принявшего его регионального парламента, необходимость восстановления существовавшего положения до издания данного акта, а также в определенных случаях и возмещение ущерба, причиненного изданием данного незаконного акта.

Диссертант считает, что более целесообразным является признание отмены незаконного акта в качестве меры юридической ответственности, в случае признания данного акта противоречащего конституционным нормам и федеральному законодательству, в том случае, если это нормативный акт – ответственности конституционно-правовой, а в случае, если это правовой акт (акт управления), то меры ответственности административной.

---

<sup>1</sup> Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства: Автореферат диссертации (научный доклад) на соискание ученой степени доктора юридических наук. -М.,1993. С. 18

В иных случаях, будь то отмена незаконного акта самим региональным парламентом, следует говорить о правовостановительных последствиях.

Также, зачастую можно встретить мнение об отнесении к мерам конституционно-правовой ответственности и внешнего управления согласно ст. 26.9 ФЗ Закона.

Так, согласно положениям данной статьи, отдельные полномочия органов государственной власти субъекта федерации могут быть переданы федеральным органам государственной власти либо должностному лицу. Основанием для введения внешнего управления является образование просроченной задолженности субъекта РФ по исполнению долговых либо бюджетных обязательств, вследствие действий (бездействий) или решений органов государственной власти субъекта РФ, в случае, если данная задолженность составляет 30% собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году.

Согласно данной статье по ходатайству Правительства РФ решением Верховного Суда РФ вводится временная администрация. Однако, данная мера не может быть применена в течение года с момента формирования регионального состава.

В соответствии с п. 3 ст. 26.9 Закона временную администрацию в субъекте РФ следует рассматривать как временное осуществление федеральными органами полномочий органов государственной власти субъекта РФ.<sup>1</sup>

В свою очередь, говорить о каких-либо неблагоприятных последствиях для регионального парламента не приходится. Также следует отметить, что временная администрация вводится не только за действия (бездействия) и решения регионального парламента, а, в общем, всех органов и должностных лиц субъекта РФ, где единственным основанием является образование задолженности в размере 30% от доходов за последний отчетный год.

В соответствии с ч. 3 ст. 26.9 временная администрация вводится в целях восстановления платежеспособности субъекта федерации, а также ей пе-

---

<sup>1</sup> Временная финансовая администрация в системе мер федерального вмешательства (Шашкова Е.М.) ("Конституционное и муниципальное право", 2008, N 2)



редаются не все полномочия, лишь часть в целях достижения задач, которые перед ней стоят, тем самым имея также правостановительный характер.

Также, согласно положениям статьи, временная администрация вводится на год, а значит, данная мера имеет временный характер. Таким образом, последствием применения данной меры не является досрочное прекращение полномочий регионального парламента, который даже не прекращает своей деятельности.

Таким образом, подводя итог в рамках данного параграфа диссертационного исследования, диссертант считает необходимым предложить авторское понятие «правомочия» под которым следует понимать не только законодательно закрепленные права и обязанности субъекта правоотношений, что делает данное понятие идентичным понятию «полномочия», но и возможность<sup>1</sup> осуществления данных прав и обязанностей в рамках данных правоотношений.

Диссертант считает необходимым на федеральном уровне закрепить основные принципы досрочного прекращения полномочий обеих палат двухпалатного регионального парламента ввиду того, что возможность формирования данного типа органа государственной власти не только закреплена законодательно, но и имела место быть на практике.

Также, диссертант считает необходимым законодательно закрепить невозможность участия во внеочередных выборах тех депутатов, которые досрочно и по собственному желанию сложили с себя полномочия, что стало следствием признания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ неправомочным судом соответствующего субъекта РФ. Данные меры направлены на недопущение злоупотребления данными депутатами предоставленных им прав, а также искажения замысла федерального законодателя.

---

<sup>1</sup> Ср. Тихомиров – конструкция «правомочие» основана на возможности, напротив, в категории «полномочие» обязанность на первом месте, возможность вытекает из обязанности, в то время как полномочие порождает именно её (т.е. обязанность)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Среди дискуссионных проблем института конституционно-правовой ответственности особое место занимает соотношение формально-юридического и политического начал в основаниях и сущности указанного института. Признавая примат формально-юридического в юридической ответственности, автор показывает политическое начало существенно именно в конституционно-правовой ответственности, обосновывая это следующими обстоятельствами. Прежде всего, это возможность применения санкции конституционно-правовой ответственности по т.н. «функциональным основаниям», применения санкций конституционно-правовой ответственности без указания на фактическое деяние, повлекшее применение санкции (например, в связи с «утратой доверия»), и, следовательно – без возможности достижения целей общей превенции.

Заметим, применение мер конституционно-правовой ответственности или сама угроза их применения без оценки имеющихся доказательств практика, не являющаяся редкой в ряде демократических государств.

Думается, сама возможность такого политического измерения конституционно-правовой ответственности лежит в характерном именно для неё аспекте общепревентивной функции: обеспечение стабильности и легитимности власти и властеотношений, сохранение доверия гражданского общества к представителям власти и самой власти в целом.

Обосновано, что кара, выполняя воспитательную, прежде всего, функцию (частной превенции), а также функцию общей превенции, не может выступать значимым сущностным элементом конституционно-правовой ответственности органов власти. Безусловно, в отставках должностных лиц, роспусках коллективных органов публичной власти (представительных органов, избирательных комиссий) существует в определённом смысле «кара-тельный аспект». Тем не менее, это верно далеко не для всех санкций конституционно-правовой ответственности органа публичной власти.

Разделяя мнение о, прежде всего – деликтной природе конституционно-правовой ответственности, отметим, что даже в самом широком понимании сути деликта, как юридического явления, с включением в него не только правонарушений, но и функционального несоответствия деяний ответственного субъекта целям и задачам, например, государственного управления, тем не менее, остаётся возможность исключительно «субъективной» оценки деяний при применении санкции конституционно-правовой ответственности, то есть в чистом виде политические основания. Обратим внимание на тот факт, что особенно значимым выступает разграничение конституционно-правовой и административной ответственности в случае её наступления в связи с таким основанием, как издание органом власти акта не соответствующего Конституции и законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Обоснован авторский подход к разграничению категорий мера и санкция конституционно-правовой ответственности. Выявлено, что категория «мера ответственности» в случае конституционно-правовой ответственности, будет выступать родовым явлением по отношению к санкции конституционно-правовой ответственности. С учётом выявленных специфических черт конституционно-правовой ответственности, как вида юридической ответственности, полагаем более обоснованным и логичным включить совокупность признаков конституционно-правовой ответственности наличие мер и санкций с присущим именно этому виду ответственности соотношением, нежели попытку разработки специфического учения об особенной конституционно-правовой санкции, не имеющей негативных последствий для субъекта, карательных свойств и т.д. В числе мер ответственности, не выступающих санкциями, можно привести в качестве иллюстрации так называемую «оценочную санкцию», т.е. отрицательную оценку деяний субъекта.

Думается, сама задача охраны Конституции, обеспечение стабильности конституционного строя, общественных и государственных интересов, позволяет включить в число мер конституционно-правовой ответственности основанные на субъективно-политическом подходе при понимании того про-

стого факта, что для самих субъектов ответственности эти меры будут носить потенциально несоизмеримо меньший негативный характер, чем возможные последствия от их неприменения для охраняемых ими конституционно-правовых отношений.

Сложившаяся в ходе реформирования российского конституционного законодательства, в том числе – в ходе Федеративной реформы, система конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов федерации обнаруживает некоторый дисбаланс в «системе сдержек и противовесов» на региональном уровне, предоставляя, в своеобразной системе встречных мер конституционно-правовой ответственности в субъекте федерации (между главой региона и региональным парламентом), больше оснований применения указанных мер главе субъекта, предполагая также более простые процедуры реализации мер ответственности (вплоть до роспуска), причем не только в сравнении с аналогичными по смыслу процедурами применения парламентами мер ответственности по отношению к главам субъектов, но даже в сравнении со схожими по смыслу, содержанию и основаниям процедурами применения мер ответственности парламентов Президентом России.

Отметим последовательное усиление роли Президента России в региональном политическом процессе, усиление централизации и «укрепление вертикали» оправданных в большей степени для системы исполнительной власти, нежели для институтов народного представительства, их фактическое «встраивание» во властную вертикаль, что для таких органов недопустимо.

Подводя итоги, следует сказать о необходимости отказа федерального законодателя от использования оценочных понятий при закреплении оснований применения к законодательному (представительному) органу субъекта РФ, как постоянно действующему органу субъекта РФ, мер ответственности. Применение в законодательстве оценочных категорий способно привести в произвольному применения действующего законодательства, возможности его применения в политических целях, а также к отсут-

ствию объективности при применении мер конституционно-правовой ответственности.

Также диссертантом предлагается закрепить общие принципы организации и деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ посредством федерального конституционного закона. Указанные правоотношения относятся к отношениям конституционно-правового характера, а значит должны быть отражены в конституционных нормах. Данное утверждение также справедливо и для самих субъектов РФ.

Справедливым видится и закрепление обязанности субъектов РФ по принятию законов, посвященных организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, как законодательных, так и исполнительных.

Диссертант убежден, что основания досрочного прекращения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, закрепленные в ст. 9 ФЗ «Об общих принципах...», не позволяют в полной мере выстроить эффективный механизм применения к региональному парламенту мер конституционно-правовой ответственности. Таким образом, диссертант считает необходимым дополнить перечень оснований досрочного прекращения полномочий регионального парламента, как меры конституционно-правовой ответственности, посредством включения такого основания как утрата доверия избирателей.

По мнению диссертанта, данное основание подлежит включения в перечень ст. 9 ФЗ «Об общих принципах...» по аналогии с основания конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ, перечисленными в ст. 29.1 ФЗ «Об общих принципах...». Диссертант считает данные меры вполне оправданными ввиду того, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов РФ наделяется своими полномочия посредством выборных институтов, а

именно формирование депутатского состава посредством прямых и тайных выборов.

Необходимость наделения населения субъекта РФ правом на референдуме решать вопрос роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ объясняется также и тем, что данный орган осуществляет свою политику в интересах всего населения субъекта РФ. Таким образом, если население субъекта РФ 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 определенные рычаги воздействия на данный представительный орган государственной власти, в частности и посредством применения мер конституционно-правовой ответственности.

Также диссертантом предлагается дополнить ч. 2 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах...» следующими положениями. Так высшее должностное лицо субъекта РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ 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 ее 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 необходимость урегулировать и вопрос привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта РФ к ответственности ввиду того, что данное должностное лицо является непосредственным участником законодательного процесса. Принимаемый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ нормативный правовой акт вступает в силу после обязательного обнародования по-

средством его подписания высшим должностным лицом субъекта РФ. Как нами рассматривалось ранее, это может быть либо простое подписание принятого законодательным (представительным) органом субъекта РФ 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 РФ, в противном случае нормативный правовой акт подлежит отклонению с непосредственной мотивировкой.

Также диссертант считает необходимым законодательно закрепить невозможность участия во внеочередных выборах тех депутатов, которые досрочно и по собственному желанию сложили с себя полномочия, что стало следствием признания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ неправомочным судом соответствующего субъекта РФ. Данные меры направлены на недопущение злоупотребления данными депутатами предоставленных им прав, а также искажения замысла федерального законодателя.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### **I. Нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации 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 04.08.2014. N 31. Ст. 4398.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации 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 04.08.2014. N 31. Ст. 4398.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 (с изм.) №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. N 42. Ст. 5005; 06.06.2016. N 23. Ст. 3283.
4. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 24.02.2014. N 8.Ст. 740; 11.04.2016, N 15, ст. 2054.
5. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ 25.07.1994, N 13. Ст. 1447; 21.12.2015. №51(ч.1). Ст.7229.



6. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 05.02.2014) // Собрание законодательства РФ 06.01.1997. N 1. Ст. 1; 10.02.2014. N 6. Ст. 551.
7. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ 03.03.1997. N 9. Ст. 1011; 06.04.2015. N 14. Ст. 2007.
8. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ 22.12.1997. N 51. Ст. 5712; 17.03.2014. N 11. Ст. 1088.
9. Федеральный закон от 29.07.2000 N 106-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
10. Федеральный закон от 31.05.2002 №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изм.) // Собрание законодательства РФ. 03.06.2002. N 22. Ст. 2031; 05.01.2015, N 1 (часть I). Ст. 60.
11. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2003. N 27 (ч. 2). Ст. 2709.
12. Федеральный закон от 01.06.2005 №53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (ред. от 10.05.2014) // Собрание законодательства РФ.2005. №23. Ст.2199; 12.05.2014. N 19. Ст. 2306.
13. Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 30.07.2007, N 31. Ст. 3996.

14. Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ (ред. от 02.05.2012) "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
15. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. №229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 02.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 10.12.2012, № 50 (ч. 4). Ст. 6952; 04.05.2015, N 18. Ст. 2626.
16. Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. N 22. Ст. 2063; 30.05.2016. N 22. Ст. 3091.
17. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ 17.06.2002. N 24. Ст. 2253; 11.04.2016. N 15. Ст. 2054,
18. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. N 2449-1 "О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 13. Ст. 663.
19. Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
20. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
21. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) // СПС КонсультантПлюс

22. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
23. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) "О прокуратуре Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
24. Федеральный конституционный закон Австрийской республики от 10.11.1920, ст.100 // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С.73 - 74.
25. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.1993. № 39.Ст. 3597.
26. Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. Ст. 4.
27. Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. Ст. 4.
28. Конституция Республики Дагестан (ред. от 26.12.2017) (принята Конституционным Собранием 10.07.2003) // СПС КонсультантПлюс
29. Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12.11.1994) (ред. от 10.05.2017) // СПС КонсультантПлюс
30. Конституция Карачаево-Черкесской Республики (принята Народным Собранием КЧР 05.03.1996) (ред. от 25.12.2017) // СПС КонсультантПлюс.
31. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. N 2449-1 "О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 13. Ст. 663.
32. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 N 28-РЗ (принята Парламентом КБР 01.09.1997) (ред. от 19.10.2015) // СПС КонсультантПлюс.

33. Конституция Чеченской Республики (принята на референдуме 23.03.2003) (ред. от 17.01.2016) // СПС КонсультантПлюс.
34. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 12.02.1999 N 576-XXII (ред. от 25.12.2017) "О Народном Собрании (Парламенте) Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 22.01.1999); Конституционный закон Чеченской Республики от 02.12.2008 N 2-РКЗ (ред. от 02.04.2017) "О Парламенте Чеченской Республики" (принят Парламентом ЧР 13.11.2008); Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ (ред. от 12.03.2018) "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики" (принят Советом Республики Парламента КБР 04.12.2003); Закон Ставропольского края от 14.08.2002 N 38-кз (ред. от 27.02.2018) "О Думе Ставропольского края" (принят Государственной Думой Ставропольского края 25.07.2002);
35. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 12.02.1999 N 576-XXII (ред. от 25.12.2017) "О Народном Собрании (Парламенте) Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 22.01.1999); Конституционный закон Чеченской Республики от 02.12.2008 N 2-РКЗ (ред. от 02.04.2017) "О Парламенте Чеченской Республики" (принят Парламентом ЧР 13.11.2008);
36. Закон Республики Ингушетия от 08.07.2004 N 18-РЗ (ред. от 26.02.2018) "О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия" (принят Народным Собранием РИ 24.06.2004) // СПС КонсультантПлюс
37. Закон Ставропольского края от 14.08.2002 N 38-кз (ред. от 27.02.2018) "О Думе Ставропольского края" (принят Государственной Думой Ставропольского края 25.07.2002)
38. Закон Республики Ингушетия от 13.11.2007 N 40-РЗ (ред. от 23.05.2016) "О выборах депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия" (принят Народным Собранием РИ 01.11.2007) // СПС КонсультантПлюс
39. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 N 52-РЗ (ред. от 08.11.2017) "О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике"

(принят Советом Республики Парламента КБР 11.07.2002) // СПС КонсультантПлюс

40. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 N 52-РЗ (ред. от 08.11.2017) "О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике" (принят Советом Республики Парламента КБР 11.07.2002) // СПС КонсультантПлюс

41. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 02.12.2002 N 48-РЗ (ред. от 22.02.2017) "О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием КЧР 15.11.2002) // СПС КонсультантПлюс

42. Закон Ставропольского края от 27.07.2006 N 68-кз (ред. от 25.12.2017) "О выборах депутатов Думы Ставропольского края" (принят Государственной Думой Ставропольского края 07.07.2006) // СПС КонсультантПлюс

43. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ (ред. от 12.03.2018) "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики" (принят Советом Республики Парламента КБР 04.12.2003);

44. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 29.12.2006 N 69-РЗ (ред. от 22.04.2017) "О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия-Алания" // СПС КонсультантПлюс

45. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 05.08.2008 N 56-РЗ (ред. от 29.12.2017) "О выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики" (принят Парламентом КБР 26.06.2008) // СПС КонсультантПлюс

46. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15.04.2014 N 8-РЗ (ред. от 08.12.2017) "О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 10.04.2014) // СПС КонсультантПлюс

47. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15.04.2014 N 8-РЗ (ред. от 08.12.2017) "О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Кара-

чаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 10.04.2014) // СПС КонсультантПлюс

48. Закон Республики Дагестан от 01.11.2006 N 50 (ред. от 06.05.2016) "О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 26.10.2006) // СПС КонсультантПлюс

49. Закон Республики Дагестан от 01.11.2006 N 50 (ред. от 06.05.2016) "О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 26.10.2006) // СПС КонсультантПлюс

50. Закон Чеченской Республики от 25.05.2016 N 15-РЗ "О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики" (принят Парламентом ЧР 05.05.2016) // СПС КонсультантПлюс

51. Закон Республики Дагестан от 13.07.1995 N 1 (ред. от 07.04.2017) "О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 29.06.1995); Закон Республики Ингушетия от 08.07.2004 N 18-РЗ (ред. от 26.02.2018) "О статусе депутата Народного

52. Закон Республики Дагестан от 13.07.1995 N 1 (ред. от 07.04.2017) "О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 29.06.1995)

53. Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 N 8 (ред. от 01.06.2017) "О нормативных правовых актах Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 31.03.1997) // СПС КонсультантПлюс

54. Закон Ставропольского края от 12.10.94 N 6-кз (ред. от 02.02.2018) "Устав (Основной Закон) Ставропольского края (принят Государственной Думой Ставропольского края 29.09.94) // СПС КонсультантПлюс.

55. Конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 04.09.2002 N 20-РКЗ (ред. от 03.06.2017) "О Парламенте Республики Северная Осетия-Алания" (принят Постановлением Парламента РСО-А от 24.07.2002 N 563/45) // СПС КонсультантПлюс

56. Конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 04.09.2002 N 20-РКЗ (ред. от 03.06.2017) "О Парламенте Республики Север-

ная Осетия-Алания" (принят Постановлением Парламента РСО-А от 24.07.2002 N 563/45) // СПС КонсультантПлюс.

57. Определение Верховного Суда РФ от 13.02.2008 N 7-Г08-2 Заявление о признании неправомочным состава депутатов областной Думы удовлетворено правомерно, так как в депутатском корпусе насчитывается менее двух третей от установленной численности депутатов, что определяет неправомочность состава представительного органа муниципального образования // СПС КонсультантПлюс

58. Определение Верховного Суда РФ от 27.02.2008 N 46-Г08-2 В удовлетворении заявления об определении срока, не позднее которого муниципальный орган должен назначить дополнительные выборы депутатов четвертого созыва по одномандатным избирательным округам отказано, так как проведение дополнительных выборов допускается, только в случае, если в результате досрочного прекращения депутатских полномочий представительный орган остался в неправомочном составе и его полномочия прекращаются досрочно // СПС КонсультантПлюс

59. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.

### **Литература**

60. Авакьян С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность. - М.: Изд-во Московского университета, 2001.

61. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 2000. 528 с.

62. Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития // Размышления конституционалиста. Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.

63. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 5-е изд., перераб. и доп. М.: 2014
64. Автономов А.С. Правовая онтология политики. М., 2001;
65. Агапов А.Б. Административная ответственность. М.: Статут, 2000. 251 с.
66. Административная ответственность / Ин-т государства и права РАН. Акад. правовой ун-т; Отв. ред.: И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. М., 2001. 150 с.
67. Административное право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М., 2003.
68. Айдарова, И.В. Институт федерального вмешательства : Российский и зарубежный опыт правового регулирования : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02. - Москва, 2002.
69. Акчурина А.В. Институт государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы // Lex russica. 2017. N 9.
70. Алешкова И.А., Конюхова И.А. Проблемы законодательного регулирования субъектами Российской Федерации системы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, N 3.
71. Алпатов Ю.М. Конституционно-правовой институт президентского правления в штатах Индии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 7.
72. Андреев, А.В. Представительная власть в субъектах РФ / А.В. Андреев, А.Т. Карасев // Правоведение. - 2003. - № 1.
73. Аринин А.Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997.
74. Астафичев, П.А. Актуальные проблемы парламентаризма в России: монография [Текст] / П.А. Астафичев, Е.В. Бердникова, М.В. Данилов, Т.А. Дураев, М.А. Липчанская, И.В. Лобанов, Г.Н. Комкова. – М: Проспект. – 2015.



75. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран // Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина.. – М.: Норма. 2006.
76. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2005.
77. Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. – М.: Норма, 2008.
78. Барабашев Г.В. Областной, краевой Совет депутатов трудящихся. – М.: Мысль, 1967;
79. Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. – М.: Юридическая литература, 1987;
80. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. – М., Юридическая литература, 1981;
81. Барциц И.Н. Федеральное вмешательство: основание и механизмы // Правоведение. 2000. № 2.
82. Барциц И.Н. Федеративная ответственность: конституционно-правовые аспекты. М., 1999.
83. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. – М.: Норма, 2004.
84. Безруков А.В. Модернизация мер конституционной ответственности органов государственной власти субъектов РФ в условиях федеративных преобразований // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №5.
85. Безруков А.В. Образование нового субъекта РФ: пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5.
86. Безруков А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России. Монография // СПС Консультант Плюс, 2017.

87. Безруков А.В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16.
88. Безруков А.В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.
89. Безруков А.В., Кондрашев А.А. Совершенствование законодательного регулирования института конституционно-правовой ответственности субъектов РФ // Государство и право. 2004. N 8.
90. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В 2 т. М.: Профобразование, 2002.
91. Белкин А.А. О некоторых вопросах разграничения предметов ведения и полномочий в российском федеративном устройстве. // «Право и жизнь». № 9. 1996.
92. Белкин А.А. Обеспечение конституционности: сопряжённость механизмов // Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. – Спб.: Юридический центр Пресс, 2003.
93. Бельсон, Я. М. Кризис конституционной законности в США // Правоведение. - 1964. - № 3. - С. 62 – 68.
94. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. – № 3.
95. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001.
96. Богомолов Н.С. Конституционно-правовая ответственность как формально-юридическая категория // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2010. №17.
97. Болтенкова Л.Ф. Правовые аспекты оптимизации федеративных отношений в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. №1.
98. Болтенкова Л.Ф. Соотношение законодательства Российской Федерации и ее субъектов. Основные противоречия // Федерализм. -1996. №1. С.73-92.
99. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М.: Городец, 2004.

100. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Губернаторы в системе российской федеративной государственности: нормативно-доктринальные подходы Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2013. N 3.
101. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007.
102. Борисов Г.А., Комаров И.М., Кучин О.С., Мархгейм М.В. и др. Государство созидающее: юридическая модель и современные риски: монография / под. ред. проф. О.Н. Полухина [Текст] / Г.А. Борисов, И.М. Комаров, О.С. Кучин, М.В. Мархгейм, А.Н. Нифанов, А.Е. Новикова, В.А. Носков, О.Н. Полухин, Е.Е. Тонков. – М.: Юрлитинформ. – 2016.
103. Брежнев О.В. Нетипичные полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, 2015, N 10
104. Брежнев О.В. Роль судов в применении мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов власти в России: проблемы и перспективы // "Российский судья", 2006, N 3.
105. Бродский М.Н., Ливеровский А.А. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации. СПб., 2000.
106. Брызгалов А.И. О некоторых теоретико-методологических проблемах юридической науки на современном этапе. // Государство и право, 2004, № 4.
107. Булуктаева К.Ю. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации: вопросы закрепления и реализации // Конституционное и муниципальное право, 2014, № 7.
108. Бурбина Ю.В. Оптимизация субъектного состава Российской Федерации: национально-территориальный аспект проблемы // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 3.
109. Бусыгина И. Федерализм: германский и российский контекст // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. № 3 2003.

110. Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // «Журнал российского права», 2001, N 12
111. Валентей С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Институт экономики РАН, 1998.
112. Ванюшин Я.Л., Доцкевич М.В. Основы конституционного строя стран АСЕАН / под ред. Я.Л. Ванюшина. М-во внутренних дел Российской Федерации, Тюменский ин-т повышения квалификации сотрудников МВД России. – Тюмень : ТИПК МВД России, 2013. – 138 с.
113. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. М., 2001.
114. Ведерников Н.Т., Петренко Д.С. Конституционное правосудие (теоретические, исторические и организационные основы). М., 2009.
115. Верина Т.С. Система "сдержек и противовесов" в контексте разделения властей // Аграрное и земельное право. 2010. № 6.
116. Виноградов В. А. Вина в конституционном праве // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3.
117. Виноградов В.А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2003. № 2.
118. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: Инфра-М, 2012.
119. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. Монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2009.
120. Витрук Н.В. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Круглый стол // Государство и право. 2000. N 3.
121. Витрук Н.В. Проверка конституций и уставов субъектов РФ на соответствие Конституции РФ в практике Конституционного Суда РФ: опыт и проблемы // Конституционное законодательство России. – М., 1999.

122. Вихляева А.А. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 9.
123. Шашкова Е.М. Временная финансовая администрация в системе мер федерального вмешательства // Конституционное и муниципальное право, 2008, № 2.
124. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России: Учебник для вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2004.
125. Гарбузов В.Н., Попович А.П. Губернатор штата: статус и полномочия // США, Канада – экономика, политика, культура. 2002. № 7.
126. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. - М., 1984.
127. Гончаров И.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации с использованием федерального вмешательства. – М.: Академия управления МВД России, 2004.
128. Гончаров И.В. Федеральное вмешательство как способ контроля Российской Федерации за деятельностью своих субъектов // Конституционное и муниципальное право № 2, 2005.
129. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000.
130. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – М.: «Проспект», 2018.
131. Гошуляк В.В. Теоретические проблемы единства системы конституционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права, 2001, N 9.
132. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Том III. - С.-Петербург, типография М. Стасюлевича, 1875 г.,
133. Дамдинов Б.Д. Теоретические проблемы правового статуса субъекта Российской Федерации // Сибирский Юридический Вестник. – 2002. - № 3.

134. Дзидзоев Р.М. К вопросу о федерализации России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2
135. Дзидзоев Р.М. Образование и развитие конституционного строя в России. – Владикавказ: Изд-во Северо-Осетин. гос. ун-та, 1996.
136. Дзидзоев, Р. М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 11.
137. Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. – М., 1996. №4.
138. Добрынин Н.М. Конституционное право и проблема оптимизации государственного устройства Российской Федерации: состояние, перспективы // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 3.
139. Довбня В.Б. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в отношении владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 8. С. 48 - 50.
140. Домрин А.Н. Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах (на примере Великобритании и Индии): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992.
141. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М.: Изд-во т-ва И.Д. Сытина, 1908. 597 с.
142. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Н.К. Мартынов, 1908.-599с.
143. Еремян, В.В. Процедура ампаро как механизм защиты мексиканской конституции и фактор сохранения политической стабильности //Вестник Российского университета дружбы народов. 1998. № 1.
144. Ермолаева Ю.В. Категория «административно-территориальная единица в законодательстве субъектов Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5.

145. Журавлева И.А. Федеративное устройство России: сравнительно-правовой анализ. Омск, 2011.
146. Заболотских Е.М. Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Lex russica. 2013. N 11
147. Васильев В.И. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы / Васильев В.И., Павлушкин В.И., Постников А.Е. - М.: Городец, 2001.
148. Захаров А.А. Конституционная юстиция в Германии и России: сравнительно-правовой анализ // Российский юридический журнал. - 2002. - N 3.
149. Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960.
150. Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. М., 1967.
151. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. – М.: Норма, 2008.
152. Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Гребенникова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс, 2017.
153. Иванов В. Путинский федерализм (централизаторские реформы в 2000 – 2008 годах). – М.: Территория будущего, 2008.
154. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложно-составных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование) М.: Изд-во МГУ, 2002.
155. Игнатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1995. №1.
156. Игнатов А.В. Конституционно-правовые аспекты федерального вмешательства в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02. Москва, 2006;

157. Ирхин И.В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 6.
158. История государственного управления России / Отв. ред. Игнатов В. Н. Ростов н/Д, 1999.
159. История отечественного государства и права: учебник. Часть 2. (3-е издание, переработанное и дополненное) /под ред. О.И. Чистякова. – М.: Юристъ, 2002.
160. Ишеков К.А. О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Власть. 2009. №12.
161. Ишеков К.А. Реализация ответственности органов государственной власти в региональной конституционной (уставной) практике // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 6. С. 30 - 33
162. Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Новая правовая культура. 2006
163. К новой модели российского федерализма. Под общ. ред. А. Рябова, А. Захарова, О. Здравомысловой. М.: Изд-во «Весь мир», 2013.
164. Кабышев В.Т. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Кряжков. - М.: Городец, 2002.
165. Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право.- 1996. № 12.
166. Касаткина Н.М. Институты конституционного права иностранных государств. – М.: Городец-издат, 2002.
167. Керимов А.Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства. М.: РАГС при Президенте РФ. 2000.



168. Керимов Д. А. Конституции России 10 лет опыт реализации: Сб. научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2003.
169. Киселев А. Нормоконтроль в арбитражном и административном производстве: конкуренция или кооперация? // СПС КонсультантПлюс
170. Клишас А.А. Процедура ампаро как форма конституционного контроля в Мексике. Дисс...канд.юрид.наук. М., 2002.
171. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма – Инфра-М, 2002.
172. Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права № 5, 2002.
173. Козлова Е. И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: -М.: Юристъ, 2004.
174. Коковихин А.Л. Конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации // Вестник Челябинского университета. Сер. 9. Право. 2002. №1.
175. Коломойцева Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6.
176. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000.
177. Колосова Н.М. Конституционные санкции // Законодательство и экономика. 2000. № 11
178. Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика, 2005, N 6.
179. Комментарий к Закону СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных обла-

стей и автономных округов» от 25.06.1980 № 2351-Х // Комментарий для системы «ГАРАНТ».

180. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (постатейный) (Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Гребенникова А.А.) (под ред. Н.И. Воробьева) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014) // СПС КонсультантПлюс

181. Кондрашев А.А. Законодательство о конституционно-правовой ответственности в сфере федеративных отношений: опыт и перспективы развития, Научные труды. Российская академия наук. Вып. 6. М.: Юрист. 2006. Т. 1.

182. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юристь, 2006.

183. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2006.

184. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999.

185. Кондрашев А.А. Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дифференциация правового регулирования в современном законодательстве // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006.

186. Кондрашев А.А. Роспуск законодательного органа государственной власти субъекта РФ как одна из мер конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации // Право и политика. 2011. N 8.

187. Конституции государств Европы : в 3 томах / Ред. Л.А. Окуньков. – Москва : Норма, 2001
188. Конституции зарубежных государств / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2002.
189. Конституционное (государственное) право зарубежных стран в 4-х т. Т. 1-2. Часть общая / Отв. ред. Страшун Б.А. М., 2000.
190. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т.1 – М.: БЕК, 2000 г.
191. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А.Страшун. – 4-е изд, обновл. и до- раб. – М.: Норма, 2005.
192. Конституционное право : Энциклопедический словарь /Авакьян С. А. , Гуценко К. Ф. , Ковлер А. И. , Марченко М. Н. ; Отв. ред. С. А. Авакьян. М. : НОРМА : НОРМА-ИНФРА.М , 2001. С. 446
193. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д.А. Ковачев. - М.: Волтерс Клувер, 2005. // СПС «Га- рант».
194. Конституционное право государств Европы: Учебное пособие для студентов юрид. вузов и фак. (Отв. ред. Д.А. Ковачев). – М.: Волтерс Клувер, 2005.
195. Конституционное право зарубежных стран. / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Норма-Инфра-М, 2000.
196. Конституционное право и политика: Сборник материалов Междуна- родной 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. М.: Юрист, 2012.
197. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В. А. Кряжков. М.: ООО «Городециздат», 2002.
198. Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. Авакьяна С.А. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001.
199. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Фе-

- дерации / Под ред. д.ю.н., проф. О.И. Тиунова. – М.: Норма, 2005 г.
200. Конституционный контроль в зарубежных странах / Отв. ред. В.В. Маклаков. – М.: Норма, 2007.
201. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М.: ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права» 2004. 592 с.
202. Копейкин И.В. Досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 8. С. 73 - 79
203. Копятина Г.Н. Системообразующие признаки законодательной власти Российской Федерации в федеративном государстве // Управленческое консультирование. № 1. 2015.
204. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М.: Институт государства и права РАН, 1992.
205. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (Методологические подходы). 2-е изд. М.: Институт государства и права РАН, 1995.
206. Краснов М.А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). – М.: Магистр, 1997.
207. Краснов М.А., Кряжков В.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. – Спб.: Издательский центр Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004.
208. Краснов Ю.К. Государственное право России. История и современность. – М.: Юристъ, 2002.
209. Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права. 1998. №6.
210. Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1995. N 5.
211. Курманов М.М. Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации Президентом РФ в связи с неприятием решения об отклонении или о

- наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации - кандидатуры, представленной Президентом РФ // Современное право, 2009, N 12.
212. Курманов М.М. Федерализм: целостность федеративного государства // Конституционное и муниципальное право № 4. 2004. - 48 с.
213. Курманов М.М., Шайдуллин Ф.С. Самороспуск двухпалатного законодательного органа субъекта Российской Федерации // Адвокат, 2010, N 7
214. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристь, 2002.
215. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристь, 2001.
216. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., Юридическая литература, 1986.
217. Лаврик М.А., Шишкин С.И. Кризис регионального парламентаризма в России: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2008, № 19.
218. Лазарев Л.В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права // Журнал российского права. 1997. №11.
219. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России, М., 2003.
220. Лапина И.А. Дефекты законодательных актов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21.
221. Лафитский В.И. США: Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. – М.: Известия, 1993.
222. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации: основы концепции, конституционная модель, практика. М., 1999.
223. Левин И.Д. Советская федерация - государственно-правовая форма разрешения национального вопроса в СССР // Вопросы советского государства и права. 1917 -1957 гг. М., 1957.
224. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981.
225. Ливеровский А.А. Федеральное вмешательство // Журнал российского права № 9 -2002.

226. Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. СПб., 2002;
227. Ливеровский А.А. О статусе субъекта Российской Федерации// Правоведение. 2000. № 2.
228. Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009.
229. Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2004.
230. Лисьев А.В. Конституционная ответственность законодательного органа и должностных лиц // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3.
231. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002 г.
232. Магазинер Я.М. Общая теория права на основе советского законодательства / Избранные труды по общей теории права. СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.
233. Мазуров А.В. Конституция и общественная практика. – М.: Частное право, 2004.
234. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. – М.: Волперс Клувер, 2006.
235. Манохин В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. - Саратов, 2002.
236. Марченко М.Н. Источники права / М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
237. Марченко М.Н. Основные источники англосаксонского права: понятие, прецедент//Вестник Московского университета. Сер. «Право». 1999. №4.
238. Мархгейм М.В., Полухин О.Н. Конституционная ответственность за нарушение прав и свобод человека [Текст] / М.В. Мархгейм, О.Н. Полухин // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. – 2012. – № 8 (127). – Вып. 20. – С.203-210.

239. Матузов Н.И. Личность и право. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1989.
240. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987.
241. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2004. // СПС «Консультант Плюс».
242. Мелехин А.В. Теория государства и права. – М.: Маркет ДС, 2007. // СПС «Консультант Плюс».
243. Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 1. С. 33 - 38
244. Мирзоев М.Г. Некоторые конституционно-правовые способы влияния федеральной власти на формирование и деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 1. С. 34 - 38
245. Мириджанян Д.М. Конституционно-правовой статус законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. – Ставрополь: Ставропольский институт управления, 2004.
246. Миронюк М.Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ. – М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России; Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008.
247. Митюков М.А. Акты Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2001. №6.
248. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. 12-е изд., стер. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006.
249. Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lex russica. 2013. N 7.

250. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В.Лазарев // Электронная версия для справочной правовой системы «Гарант» по состоянию на 1 мая 2003 г.
251. Несмеянова С.Э. Конституционное правосудие в Российской Федерации: Учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2000.
252. Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавриата / Л.А. Нудненко. – М.: Издательство Юрайт, 2011.
253. Овсепян Ж.И. Государственно-правовое принуждение и конституционно-правовое принуждение как его отраслевая разновидность // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2005, № 1.
254. Овсепян Ж.И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года // Журнал конституционного правосудия. 2014. - № 1. - С. 23 - 37.
255. Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX в. по начало XXI в.). – Ростов-н/Д: изд-во Ростовского университета, 2006.
256. Овсепян Ж.И. Становление парламентаризма в России: Учебное пособие. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2000.
257. Овсепян Ж.И. Теория и практика реформ политической системы СССР в работе I Съезда народных депутатов СССР. Ч. 1. Ростов-на-Дону, 1989.
258. Организация государственной власти в России и зарубежных странах Учебно-методический комплекс (рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян). М.: Юстицинформ, 2014.
259. Основы теории и практики федерализма. – Лейвен: Институт Европейской политики: Отделение политических наук Католического университета г. Лейвен (Бельгия). 1999.
260. Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунева, Б.М. Лазарева. М.: Наука, 1985.



261. Павлушкин А.В. Основные направления регламентации взаимодействия федеральных органов власти и законодательных органов субъектов РФ // Федерализм. 2003. N 3.
262. Пантелеев В.Ю. Актуальные вопросы модернизации и повышения эффективности работы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 3. С. 46 - 51.
263. Полухин О.Н., Нифанов А.Н. Конституционно-правовой статус территории в Российской Федерации в видовом формате исходно-публичных режимов [Текст] / О.Н. Полухин, А.Н. Нифанов // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. – 2012. – № 8 (127). – Вып. 20. – С. 194-202.
264. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005.
265. Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 5. (Выступ. Т.Я. Хабриевой).
266. Прохоров В.Н. Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента как мера федерального вмешательства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. N 3 (41): в 2 ч. Ч. 1.
267. Пуздрач Ю.В. Становление конституционализма в России // Теоретический и исторический аспекты развития российской государственности. - М., 2001.
268. Пчелинцев С.В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // «Журнал российского права», N 11, 2003.
269. Работа Советов: теория и практика / Сб. ст. под ред. М.Ф. Стрепухова. – М., Известия, 1986.
270. Рахлевский В.А. Советская социалистическая федерация. М., 1980 .
271. Российский конституционализм: история, теория, практика Сборник научных статей по материалам межрегиональной научно-практической кон-

- ференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. 2013.
272. Садовникова Г.Д. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: проблемы формирования и реализации представительной функции // *Lex russica*. 2017. N 1
273. Сизых Ю.А. Отдельные аспекты целесообразности использования оценочных понятий в процедуре отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2014. N 6
274. Смирнов Я.Ю. Конституционные основы вертикального разделения властей: опыт сравнительно-правового анализа // *Юридический аналитический журнал*. 2005. N 1-2.
275. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // *Журнал российского права*, N 10, октябрь 2006.
276. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014.
277. Соединённые Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Пер. с англ. / Сост. В. И. Лафитский; Под ред. О. А. Жидкова. М.: Прогресс, 1993. 768 с.
278. Сонин В.В. Правовое регулирование статуса законодательных органов субъектов РФ в Дальневосточном федеральном округе // *Государственная власть и местное самоуправление*, 2010, N 1.
279. Спасенников И Г. Тикиджиян Р.Г Применение смешанной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации // *Юристъ-правоведь*. 2005. № 3. С. 90.
280. Степанова А.А. Конституционные цели и законодательство об организации государственной власти // *Конституционное и муниципальное право*. 2014. N 3.
281. Строгович М.С. Основные вопросы социалистической законности. - М., 1956.

282. Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. 1956. N 4.
283. Стучка П. Учение о Государстве и Конституции РСФСР. Третье пересмотренное издание. (Извлечение). – М., 1923. // Allpravo.Ru. - 2004.
284. Сулакшин С.С., Малчинов А.С., Глигич-Золотарева М.В., Лексин В.Н., Хаванский Н.А. Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России: Монография / Под общей ред. А.С. Малчинова. - М.: Научный эксперт, 2011. 256 с.
285. Сырых В.М, История государства и права России. Советский и современный периоды. М., 1999.
286. Сырых В.М. Теория государства и права. - М.: Былина, 1998.
287. Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в XIII - XX вв. М.: Проспект, 2013.
288. Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. - М.: Издательство «Зерцало», 2004.
289. Толмачёва Н.Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Журнал российского права, 2008, N 2.
290. Тонков, Е.Е. Правозащитная функция государства и субъективное право [Текст] / Е. Е. Тонков // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 6. – С. 47-51.
291. Тонков, Е. Е. Правозащитная функция государства: вопросы теории: монография [Текст] / Е. Е. Тонков, М. А. Беспалова. – Ростов н/Д: Ростиздат. – 2012. – 292.
292. Тонков, Е.Е. Юридические формы государственной деятельности: развитие в условиях политико-правовой модернизации: монография [Текст]/ Е.Е. Тонков, С.В. Масалытина. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. – 236 с.
293. Тхабисимова Л.А. Развитие субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений // Университетские чтения - 2016 Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. 2016.

294. Тюльпанов В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права, 2011, N 11
295. Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11.
296. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., М.: Дело, 2000.
297. Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). М.: ИНИОНРАН, 1996.
298. Федерализм: теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001;
299. Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ // Журнал российского права, 2004, № 11.
300. Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и её субъектов. // Соотношение законодательной компетенции Российской Федерации и её субъектов. М., 2003.
301. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.
302. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2007.
303. Цалиев А.М. Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования.
304. Цалиев А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации. // «Журнал российского права», 2001, N 6.
305. Цисар, Л. А. Федеративное государство: Особенности, основные характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. -2005. - № 12

306. Черепанов В.А. Конституционная законность и реформа региональной власти // Журнал «Казанский федералист», 2004, № 4(12), осень, 2004 -
307. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М.: МЗ-ПРЕСС, 2003. 437 с.
308. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. 2000. №10.
309. Чиркин В.Е. О сущности субъекта Федерации: традиции и реалии // Государство и право. 2003. № 7 С. 5-9.
310. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и её субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. №5. С. 5-12.
311. Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. Изд. 2-е, перераб. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. // СПС «Гарант».
312. Чистяков О.И. Конституция СССР 1924 года. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. // СПС «Гарант».
313. Шашкова Е.М. Временная финансовая администрация в системе мер федерального вмешательства // Конституционное и муниципальное право, 2008, N 2
314. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. - 1995. - № 7.
315. Эбзеев Б.С. Конституционный Суд РФ – судебный орган конституционного контроля// Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. №2-3.
316. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М.: Юрид. лит., 2005.
317. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. / Под ред. И.А. Алексеева и М.И. Цапко – М.: «Прспект», 2018.