УДК 342 DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-4-65-73

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ[1]

Овсепян Жанна Иосифовна доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой государственного (конституционного) права юридического факультета, Южный федеральный университет (344007, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88). Ovsepyan-G-I@yandex.ru

Аннотация

В статье исследуются вопросы развития федерального законодательства, определяющего диалектику правового регулирования статусов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Анализируется процесс развития законодательства РФ о порядке применения и содержания санкций конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – дифференцированно, применительно к соответствующим полномочиям высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и полномочиям Президента РФ в сфере применения санкций к органу коллегиального представительства субъекта РФ. Обосновывается тезис о том, что федеральное законодательное регулирование процедуры роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в постсоветский, постсоциалистический период истории России (конца XX – начала XXI столетий) в короткий срок радикально эволюционировало: от установления приоритета Федерального Собрания (парламента) РФ в осуществлении роспуска, к установлению приоритета Президента РФ в рассматриваемой сфере.

***Ключевые слова**: конституционно-правовая ответственность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ перед Президентом РФ; конституционно-правовая ответственность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ перед высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного) органа государственной власти субъекта РФ; санкции конституционно-правовой ответственности; исполнение судебных решений (основания, процедуры) об устранении выявленных судом нарушений (противоречий) законодательства субъекта Российской Федерации федеральному законодательству.*

Юридические основы становления законодательных (представительных) органов государственной власти в России постсоциалистического, постсоветского периода ее истории заложены Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. В Конституции сдержится целый ряд норм соответствующего профиля. Так, в Конституции прямо

[1] Статья выполнена на основе переработки, дополнений и обновлений более ранних исследований автора по вопросам организации публичной власти в РФ, в ряду которых книги: *Овсепян Ж.И.* Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.) / Ж.И. Овсепян. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 2006. 591 с.; статья также имеет целью презентацию новой книги: *Овсепян Ж.И.* Монографический учебник по конституционному праву Российской Федерации. В двух частях. Ростов-на-Дону: «Издательство Южного федерального университета», 2019. Настоящая статья выполнена с использованием § 6.5. «Конституционно-правовая ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» двухтомника.

закреплено, что субъекты Российской Федерации имеют свое законодательство[1] (п. 2 ст. 5 Конституции 1993 г.). В ряде норм Конституции упоминается о законодательном (представительном) органе субъекта РФ, который идентифицируется со всеми видами субъектов РФ, а не только с республиками в составе Российской Федерации, как было в советский период отечественной истории (пп. 2-3 ст. 66 Конституции РФ 1993 г.). Наконец, в связи с установлением иерархии законодательства, Конституция РФ уже упоминает о «законах и иных нормативных актах республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов» (пп. 2, 4, 5 ст. 76 Конституции РФ 1993 г.). Есть и специальный федеральный закон о статусе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. (действует с измен. и доп.). Этот закон был принят на основе бланкетных (отсылочных) норм Конституции. Упоминание о нем содержится в частности в п. 1 ст. 77, п. 1 «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации 1993 г.

Для сравнения отметим, что в советский период отечественной истории система и правовые статусы коллегиальных представительных органов государственной власти (ими тогда были советы народных депутатов соответствующих территориальных уровней – Верховные Советы республик, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов) – закреплялись в текстах самих конституций. Так, в Конституции СССР 1977 г. – раздел VI, главы 18 – 19 были посвящены высшим органам государственной власти и управлениям автономных республик (ныне республики в составе Российской Федерации) и местным органам государственной власти и управления (в том числе краевым, областным, автономных областей, автономных округов Советам народных депутатов, которые в советский период являлись местными органами, т.к. края, области и автономии не имели статуса государственных образований, а края и области в отличие от автономий, не признавались субъектами Федерации. Аналогичные главы и разделы были и в Конституции РСФСР 1978 г. (раздел VI гл. 15 «Верховный Совет автономных республик», раздел VII гл. 17 «Местные советы народных депутатов»).

В постсоциалистический период соответствующие вопросы, касающиеся основ организации коллегиальных представительных органов государственной власти субъектов РФ, уже не являлись предметом столь развернутого федерального конституционного регулирования. Как указывалось, в Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. содержатся нормы о ключевых признаках статусов субъектов Федерации, их видовом разнообразии и основополагающих принципах федеративного устройства, взаимоотношений Российской Федерации с субъектами РФ и субъектов РФ между собой, а также отсылка к специальному федеральному закону, который был принят 6 октября 1999 г. (№ 184-ФЗ). Этот вариант конституционно-правового регулирования представляется более соответствующим требованиям утверждения в России реального, а не номинального федерализма. Как показала практика, он более продуктивен и с точки зрения юридической техники в переходный период становления государственности в России, дальнейшего совершенствования формы государственного устройства России. Речь идет о том, что предмет регулирования ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (от 06.10.1999 г., № 184-ФЗ) оказался весьма динамичным. За непродолжительный период своего действия этот закон менялся многократно. В этой связи некоторые специалисты отмечают, что предмет регулирования в значительной степени вышел за первоначально определенные, ожидавшиеся пределы правового регулирования, сужая, таким образом, сферу самостоятельного усмотрения субъектов РФ. С этим замечанием нельзя согласиться в полной мере. Однако, арифметиче-

[1] Обратим внимание на словоупотребление – не «законы», а «законодательство».

ские подсчеты показывают, что с октября 1999г. и по май 2019 г. (первые двадцать лет действия анализируемого ФЗ) было принято 166 федеральных законов об изменениях и дополнениях ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», изменявших его редакции, а также целый ряд постановлений Конституционного Суда РФ.

Наиболее емкими по объему, пожалуй, являются изменения, касающиеся статуса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В их ряду: а) изменения от 29 июня 2000, которыми в анализируемый закон введен большой блок норм, регламентирующих основания и порядок юридической ответственности высших органов и должностных лиц государственной власти субъектов РФ (в российской юридической науке этот вид юридической ответственности именуется конституционной ответственностью); б) изменения в ФЗ от 24 июля 2002 г., согласно которым не менее 50% депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ должны избираться по единому избирательному округу, т.е. на основе конкуренции партийных списков, а не индивидуальных кандидатов, по многомандатным, а не по одномандатным избирательным округам; в) изменения от 4 июня 2003 г., которыми в анализируемый закон (от 6 октября 1999 г.) введены две новые главы: глава IV (1) «Общие принципы разграничения полномочий межу федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ» (в этой связи прекращено действие одноименного ФЗ от 24 июня 1999 г.); глава IV (2) «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта РФ»; внесены также изменения в ФЗ от 6 октября 1999 г., касающиеся уточнений разграничения полномочий межу органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, др.; г) изменения и дополнения от 11 декабря 2004 г., в соответствии с которыми за законодательным (представительным) органами государственной власти субъекта РФ были закреплены полномочия, связанные с голосованием по вопросу о наделении гражданина статусом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации; радикальной новеллой изменений от 11.12.2004 г. является также расширение сферы конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ перед Президентом РФ за счет перераспределения соответствующих полномочий между Федеральным Собранием РФ и Президентом Российской Федерации; д) Федеральный закон об изменениях и дополнениях ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (от 05.04. 2010 № 42-ФЗ) впервые ввел принцип зависимости числа депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ (п. 3 ст. 4 ФЗ). Е) Федеральным законом от 23.12.2010г. № 376-ФЗ установлены новые требования к наименованию законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, соответствующие классическим представлениям о юридической природе представительных коллегий регионального уровня – установлен запрет на использование термина «парламент», поскольку это слово составляет основу наименования общенационального коллегиального органа народного представительства – Федерального Собрания (парламента) Российской Федерации (п. 2 ст. 4 ФЗ). Ж) В связи с принятием ФЗ от 02.11.2013 № 303 снижены требования к численности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, которые должны избираться по партийным спискам (по единому избирательному округу): вместо требования «не менее 50 %» предусмотрена более низкая планка требований к минимуму использования пропорциональной системы выборов – «не менее 25 %» (п. 4 ст. 4 ФЗ), др.

В порядке оценки приведенного выше обзора диалектики правового регулирования обратим особое внимание, что для постсоветской модели федеративного устройства

России характерно введение института конституционно-правовой ответственности высших органов и должностных лиц публичной власти, в том числе на уровне субъектов РФ. Обратим также внимание, что развернутое регулирование конституционно-правовой ответственности высших органов и должностных лиц субъектов РФ осуществлено в специальном, первом в истории России законе такого рода – о федеральных требованиях организации высшей власти в субъектах РФ – в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. (№ 184-ФЗ). Соответствующий ФЗ, помимо указанных его модификаций, в части конституционно-правового регулирования ответственности региональной государственной власти в переходный период истории Российского государства (в последнее десятилетие XX – первые два десятилетия XXI вв.) также явился достаточно динамичным, претерпел значительные преобразования, влияющие на состояние системы «разделения властей» по «вертикали» и «горизонтали» государственного устройства, в частности, в связи изменениями и дополнениями этого Закона от 29 июля и 11 декабря 2004 г., от 02.05.2012 г., № 40-ФЗ, др.

Процедура конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ изначально и по состоянию на 2019г. основана на принципах: верховенства Федеральной Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов в федеративных отношениях; принципе правового государства, принципе народовластия, принципе федерализма. Согласно ФЗ органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов. Основаниями конституционно-правовой юридической ответственности органов государственной власти субъектов РФ являются «случаи принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и её обороноспособности, единству правового и экономического пространства».

Согласно установлениям российского федерального законодательства, предусмотревшего процедуру конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, со времени его создания субъектами, полномочными применять санкции конституционно-правовой ответственности в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, являются: высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ и Президент Российской Федерации. В качестве видов санкций конституционно-правовой ответственности, применяемых в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ), изначально установлены: принятие решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного органа государственной власти субъекта РФ – в форме указа (постановления) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ; предупреждение – в форме указа Президента РФ; санкция роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ – в форме решения Президента РФ о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Общим основанием применения санкций конституционно-правовой ответственности в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, при наличии которого санкции к органу коллегиального представительства субъекта РФ вправе применять и высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), и Президент Российской Федерации – является факт нарушения законодательным (пред-

ставительным) органом субъекта РФ Конституции и (или) законов РФ, установленный решением «соответствующего суда», и неисполнение субъектом РФ в установленный срок судебного решения – требования об устранении выявленных судом нарушений (противоречий) законодательства (конституции, устава, законов, иных нормативно-правовых актов) субъекта Российской Федерации Федеральной Конституции, федеральным конституционным законам и федеральным законам.

Порядки обеспечения исполнения судебных решений (основания, процедуры) об устранении выявленных судом нарушений (противоречий) законодательства субъекта Федерации федеральному законодательству со временем преобразовывались. Так, если говорить о полномочиях высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в сфере обеспечения исполнения судебных решений об устранении выявленных судом нарушений (противоречий) законодательства субъекта Федерации федеральному законодательству, то, согласно более ранним редакциям ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, в ред. от 29.07.2000 № 106-ФЗ, от 11.12.2004 г. №159-ФЗ) право применения мер конституционно-правовой ответственности ограничивалось одним основанием, которое в теоретическом отношении можно охарактеризовать как полномочие в сфере конституционного контроля: в случае принятия законодательным (представительных) органом «конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения».

С 2007 г. в ФЗ № 184-ФЗ полномочия высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по применению мер конституционно-правовой ответственности дополнены еще двумя, по основаниям дисциплинирующего депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ характера: а) «если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседание»; б) «в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что указанный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание». По своему содержанию оба основания представляют собой основания, влекущие санкции дисциплинирующего характера, но это и своеобразные санкции-предупреждения, имеющие конституционно-правовую природу.

Во всех трех, названных выше, случаях (основаниях) для применения высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ мер конституционно-правовой ответственности: и в случае неисполнения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации судебного решения об устранении противоречий законодательства субъекта РФ законодательству Российской Федерации; и в двух случаях наличия судебного решения, констатирующего факты непроведения «в течение трех месяцев» заседаний избранного в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ вправе применять один и тот же вид санкций – «решение о досроч-

ном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда» (п. 2 ФЗ от 11.12.2004 №159-ФЗ; пп. 2, 2.1 в ред. ФЗ от 18.06.2007 N 101-ФЗ; в ред. ФЗ от 01.05.2019 № 94-ФЗ).

Как уже было сказано выше: согласно установлениям российского федерального законодательства, субъектом, полномочным применять санкции конституционно-правовой ответственности в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, помимо высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, является Президент Российской Федерации. Что касается президентских полномочий в сфере обеспечения исполнения соответствующих судебных решений, то, в раннем законодательстве РФ – первой редакции ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (от 6 октября 1999 г.), – полномочия Президента РФ в сфере применения мер конституционно-правовой ответственности формулировались сравнительно узко. Президент осуществлял гарантийную функцию (по обеспечению исполнения судебного решения) в «паре» с Федеральным Собранием (парламентом) России. Президент вправе был применять два вида санкций к законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ:

- мог выносить предупреждение законодательному (представительному) органу субъекта РФ (полномочия Президента на применение этого вида санкций сохраняются и в ред. ФЗ 2019 г., № 94-ФЗ);
- вправе был инициировать в Федеральном Собрании России принятие ФЗ о роспуске законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Вынесению президентского предупреждения должны были предшествовать два судебных решения (эта процедура наличия двух судебных решений, введенная ФЗ от 11.12.2004 г. сохраняется и в ред. ФЗ 2019 г., № 94-ФЗ). Во-первых, необходимо первичное судебное решение – о том, что орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ принял нормативный правовой акт, противоречащий федеральному закону. Во-вторых, требовалось (требуется) повторное судебное решение, констатирующее уже факт неисполнения первого решения суда в обозначенный в законе либо в первом решении суда срок.

Так, согласно ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ»: если «в течение 6 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного, предусмотренного решением суда, срока законодательный (представительный) орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим», и если по истечении данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от исполнения решения суда были созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц», то, при наличии этих двух судебных решений, Президент РФ вправе выносить предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ (в форме Указа). Срок вынесения президентского предупреждения не может превышать 1 год со дня вступления в силу решения суда (п. 4 ст. 9 ФЗ № 184-ФЗ в ред. ФЗ от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ; ФЗ в ред. 01.05. 2019. № 94-ФЗ).

Роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ является второй (высшей) стадией Федерального реагирования на факт неисполнения законодательным (представительным) органом субъекта РФ в установленный срок судебного решения об устранении противоречий конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ федеральной Конституции и федеральному закону.

Федеральное законодательное регулирование процедуры роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в постсоветский, постсоциалистический период истории России (конца XX – начала XXI столетий) в короткий срок, не успев пройти практическую апробацию, радикально эволюционировало, пройдя пять этапов: от установления приоритета Федерального Собрания (парламента) РФ в осуществлении роспуска, к установлению приоритета Президента РФ в рассматриваемой сфере федеративной (конституционно-правовой) ответственности законодательного органа субъекта РФ. Так, согласно Закону РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (от 6 октября 1999 г. в редакции 2000 г.), право итогового решения по вопросу о досрочном роспуске законодательного (представительного) органа субъекта РФ принадлежало Федеральному Собранию России.

В соответствии с этим законодательством: если в течение 3 месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти указанный орган не принял мер по исполнению решения суда, Президент РФ в течение 1 года со дня вступления в силу решения суда компетентен был внести в Государственную Думу проект ФЗ о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, который Государственная Дума обязана была рассмотреть в течение 2 месяцев (п. 4 ст. ФЗ от 6 октября 1999 г. в ред. 29.07.2000 г.). Таким образом, до принятия ФЗ от 11.12.2004 г. (№159-ФЗ) в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ» (от 6.10.1999 г. в редакции 19 июня 2004 г., № 53-ФЗ), Президент РФ не вправе был напрямую (непосредственно) распускать законодательный (представительный) орган субъекта РФ, руководствуясь только решением соответствующего суда о противоречии нормативного правового акта органа государственной власти субъекта РФ Конституции РФ, ФКЗ и ФЗ.

В связи с неисполнением судебного решения Президент РФ вправе был распускать законодательный (представительный) орган субъекта РФ только через законодательную процедуру в Федеральном парламенте России. Он должен был внести в Государственную Думу РФ законопроект о роспуске законодательного органа субъекта РФ и мог распустить коллегиальный представительный орган субъекта РФ лишь в силу принятия Федерального Закона о его роспуске. Преимущества этой модели правового регулирования было в том, что так в большей степени обеспечивался учет принципа народовластия. Вместе с тем, ее минусы в том, что это была очень затяжная процедура, не создававшая возможности главе государства в случае необходимости оперативно воздействовать на законодательный (представительный) орган субъекта РФ в целях обеспечения верховенства Федеральной Конституции.

Соответствующая процедура участия Федерального Собрания РФ в процедуре роспуска законодательного органа субъекта РФ была упразднена с принятием ФЗ от 11 декабря 2004 г. (№ 159-ФЗ): Президент РФ получил полномочие принимать самостоятельно (напрямую) решение о роспуске законодательного (представительного) органа субъекта РФ в случае неисполнения последним судебного решения о приведении закона (или иного нормативного акта) представительного органа субъекта РФ в соответствие с Федеральной Конституцией и федеральными законами и нереагирования на президентское предупреждение по этому поводу.

Согласно ч. 3 п. 4 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 6 октября 1999 г. в редакции Закона от 11 декабря 2004 г.): «Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган субъекта РФ». Как видим, этой новеллой в российское законодательство введены элементы института, который имеется в целом ряде зарубежных федераций, и именуется институтом «федеральной интервенции».

Еще один вид «сдерживающих» полномочий Президента РФ в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, введенный ФЗ от 11 декабря 2004 г. и действовавший до 2мая 2012 г., заключался в том, что в этот период Президент РФ имел право распускать законодательный орган субъекта РФ не только в связи с изданием последним неконституционного нормативного акта, но и по такому основанию, как трехкратное отклонение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ кандидатуры на пост высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предложенной Президентом РФ. В этих случаях, согласно Закону от 11 декабря 2004 г., Президент РФ своим указом назначал временно исполняющим обязанности высшего должностного лица субъекта РФ и был «вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ» (п. 41 ст. 9 Закона от 11.12.2004 г.). Гарантией принципа федерализма и статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в этих случаях являлось закрепляемое анализируемым Федеральным Законом правило, согласно которому в случае, если законодательный орган субъекта РФ в установленный Федеральным Законом срок не принял решение о наделении представленной Президентом РФ кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, либо отклонении этой кандидатуры – то, наряду с назначением временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, в течение месяца со дня непринятия решения по кандидатуре в субъекте РФ, Президент РФ обязан был проводить «соответствующие консультации с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ» по поводу поиска компромисса (взаимоприемлемой кандидатуры). По итогам консультаций Президент РФ вправе был вновь внести предложения о кандидатуре высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, либо назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, либо распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. В случае третьего в очередности представления кандидатуры Президентом РФ и третьего отклонения (непринятия решения) законодательным (представительным) органом субъекта РФ Президент РФ вправе был распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (п. 41 ст. 9 Закона РФ от 6 октября 1999 г. в редакции 11 декабря 2004 г.). При этом перевыборы представительного органа субъекта РФ должны были быть проведены не позднее чем через 120 дней со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (п. 5 ст. 9 в редакции ФЗ от 11.12.2004 г.№159-ФЗ). Эта процедура действовала в период с 11.12.2004г и до 02.05.2012г. – в период, когда пост главы субъекта РФ замещался посредством так называемой процедуры «наделения полномочиями» (при которой высшее должностное лицо избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ).

Однако, в связи с радикальными преобразованиями порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ: сокращением процедуры «наделения полномочиями» и возвращением в законодательство и практику РФ территориальных выборов глав субъектов РФ как основной процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, – отпала и актуальность в законодательном закреплении такого основания досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ Президентом, как трехкратное отклонение кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Соответствующая процедура из текста ФЗ № 184-ФЗ изъята Федеральным законом от 02.05.2012 г. № 40-ФЗ.

Таким образом, по состоянию на 2019 г. Президент Российской Федерации вправе применять санкции конституционно-правовой ответственности к законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ только по одному основанию – по факту нарушения законодательным (представительным) органом субъекта РФ Конституции и (или) законов РФ, установленного решением «соответствующего» суда и неисполнения субъектом РФ в установленный срок судебного решения – требования об устранении выявленных судом нарушений (противоречий) законодательства (конституции (устава), законов, иных нормативно-правовых актов) субъекта Российской Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству, в том числе непринятия мер по отмене нормативного правового акта субъекта РФ, признанного соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим.

Ovsepyan Zhanna (Joan) losifovna, Doctor of Legal Sciences, Professor, The Head of Department of State (Constitutional) Law, Faculty of Law, Southern Federal University (88, Gorkogo Str., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: Ovsepyan-G-I@yandex.ru

CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITY OF LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) BODIES OF STATE POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS

Abstract

The article deals with the development of Federal legislation, which determines the dialectic of legal regulation of the status of legislative (representative) bodies of the subjects of the Russian Federation. Examines the process of development of the legislation of the Russian Federation about the order of application and content of the sanctions of constitutional and legal responsibility of legislative (representative) bodies of the subjects of the Russian Federation is differentiated with respect to relevant powers of the higher official of a subject of the Russian Federation and the office of the President of the Russian Federation in the sphere of application of the sanctions imposed on collective representative of the Russian Federation. The article argues that the Federal legislation regulating the procedure of the dissolution of the legislative (representative) body of a subject of the Russian Federation in the post-Soviet, post-socialist period of Russian history (the end of XX – beginning of XXI centuries) evolved from establishing priority of the Federal Assembly (Parliament) of the Russian Federation in the implementation of the dissolution, to establish the priority of the President of the Russian Federation in this sphere.

Key words*: constitutional responsibility of the legislative (representative) body of a subject of the Russian Federation to the President of the Russian Federation; the constitutional-legal responsibility of legislative (representative) body of a subject of the Russian Federation to the higher official of a subject of the Russian Federation; sanctions of constitutional and legal responsibility; execution of court decisions (bases, procedures) about elimination of the violations revealed by court (contradictions) of the legislation of the subject of the Russian Federation to the Federal legislation.*