

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Научная статья

УДК 34.01

DOI 10.18101/2658-4409-2023-4-14-22

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© Акчурина Анна Владимировна

заместитель председателя Государственно-правового комитета

Администрации Главы Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

akchurinaav@gambler.ru

© Цыбенов Мэргэн Ринчинович

студент магистратуры 2-го курса,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

mergentsyb99@mail.ru

Аннотация. В статье анализируются исторические и правовые аспекты конституционно-правовой ответственности законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Затрагиваются вопросы предпосылок зарождения мер конституционной ответственности региональных парламентов, их закрепления в федеральном законодательстве и трансформации с учетом изменения направлений государственного развития. Проанализированы современные виды конституционной ответственности органов законодательной власти субъектов России, приведена их градация в зависимости от субъектов, правомочных налагать соответствующие санкции. Упомянута роль Президента Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в вопросах применения конституционно-правовой ответственности региональных законодательных органов. Кроме того, приводятся правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации применительно к вопросу конституционно-ответственного поведения законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Рассмотрен зарубежный опыт применения мер конституционно-правовой ответственности региональных парламентов в других демократических странах мира (Германия, Индия и т. д.). В целом применена попытка анализа эволюции конституционной ответственности региональных парламентов за более чем тридцатилетний период российской государственности.

Ключевые слова: законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, конституционно-правовая ответственность, Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Президент Российской Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий; региональные парламенты.

Для цитирования

Акчурина А. В., Цыбенков М. Р. Становление и развитие нормативных положений о конституционной ответственности законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2023. Вып. 4. С. 14–22.

Становление законодательства о конституционной ответственности региональных парламентов релевантно развитию конституционного законодательства в целом. В 1990-е гг. после распада СССР уже тогда в Российской Федерации 16 субъектов Федерации объявили о государственном суверенитете, законодательные органы власти указанных субъектов федерации выстраивали свою правовую систему. На фоне политического кризиса в стране происходили важные события, такие, например, как ГКЧП 1991 г., конфликт Б. Н. Ельцина с двумя парламентами РСФСР, которые вкупе с провальной приватизацией и углубившимся экономическим кризисом подрывали в глазах граждан авторитет федеральных органов государственной власти. Конституции национальных республик противоречили Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г. всеобщим голосованием (референдумом). Представительные органы государственной власти республик Татарстан, Чечня, Тува, Башкортостан и ряд других субъектов федерации взяли курс на суверенизацию, республиканские законы имели больший приоритет, чем федеральные законы, таким образом, законодательство национальных республик разрывало единое экономическое и правовое пространство Российской Федерации.

Ослабление федеральной власти и неустойчивость в отношениях федерального центра с национальными республиками оказали влияние на области и края России, в 1990-е гг. выдвигались инициативы создания Уральской и Сибирской республик. С целью недопущения распада государства центральная власть стала подписывать федеративные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий с субъектами Российской Федерации, в результате в состав федерации вошли 89 регионов. Со временем положения федеративных договоров вошли в статьи 71–73 Конституции Российской Федерации, так, согласно статье 72 Основного закона России за Российской Федерацией и ее субъектами в совместном ведении закреплялось обеспечение верховенства федерального законодательства над региональным¹. Функция защиты Конституции Российской Федерации с тех пор возлагается как на субъекты федерации, так и на сам федеральный центр.

Кроме того, на федеральном уровне противостояние президентской и парламентской власти продолжалось вплоть до издания Б. Н. Ельциным указа № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»², согласно этому документу прекращались полномочия Верховного Совета РСФСР и Съезда народных депутатов РСФСР, что являлось антиконституционной мерой со стороны Президента Российской Федерации. В тот же день Конституционный Суд России признал обращение и указ Б. Н. Ельцина антиконституционными, действия главы государства считались на тот момент серьезным основанием для досрочного прекращения полномочий президента. Но именно

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // СЗ РФ. 01.07.2020. № 31. Ст. 4398.

² URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4364>. Текст : электронный.

ослабление федеральной власти за счет усиления тогда роли региональных парламентских элит позволяло сохранять в каком-то смысле договорную федерацию. Наиболее ярким, впечатляющим и навсегда вписанным в юридическую историю федерализма станет выступление Б. Н. Ельцина 6 августа 1990 г. в Республике Башкортостан, где он произнес следующее: «Мы говорим башкирскому народу, народам Башкирии, мы говорим Верховному Совету, Правительству Башкирии — вы возьмите ту долю власти, которую сами можете проглотить¹. Соблюдая данное кредо, Президенту России приходилось идти на значительные уступки, как при подписании федеративных договоров с Республиками Башкортостан и Татарстан, так и при реализации дальнейшей политики, поскольку Б. Н. Ельцину нужна была поддержка регионов в борьбе с председателем Верховного Совета РСФСР Р. И. Хасбулатовым и вице-президентом А. В. Руцким.

Подписав в 1991 г. декларации о государственном суверенитете, законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в период ослабления федеральной власти почувствовали свободу действий, не понимая, что, разрывая экономические связи с другими регионами России, подвергают собственное население возможной опасности гражданской войны, государственных переворотов или иных нежелательных политических потрясений. Даже с принятием современной Конституции РФ в 1993 г. о закреплении конституционной ответственности со стороны законодательной власти регионов говорить не приходится, уж слишком неустойчива и размыта была повестка вопросов формулирования для регионов возможных санкций и субъектов применения ответственности со стороны федерального центра.

К концу 1990-х гг. на федеральном уровне приходит осознание того, что для национальной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации нужны рычаги влияния на законодательную ветвь власти субъектов федерации. Для решения подобных проблем нужна была законодательная база, которая предотвратила бы центробежные силы внутри России и защитила бы конституционный строй Российской Федерации.

Первоначально решение данной задачи планировалось реализовать через все те же договорные начала взаимоотношений между набиравшей силу федерацией и ее субъектами. Свидетельством тому выступал принятый в июне 1999 г. и просуществовавший недолго федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»².

Очень быстро вектор сменился и задача формирования конституционно-ответственного поведения со стороны региональных парламентов стала воплощаться не через договорные обязательства, а путем упорядочения и централизации законодательства. Огромную роль в этом сыграло принятие федерального закона

¹ Коммерсантъ / Kommersant. 19.07.2016. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3037155>, свободный. Загл. с экрана. (дата обращения: 24.11.2023). Текст : электронный.

² О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон № 119-ФЗ от 24.06.1999 // СЗ РФ. № 26. 28.06.1999.

А. В. Акчурина, М. Р. Цыбенков. Становление и развитие нормативных положений о конституционной ответственности законодательных органов государственной власти субъектов РФ

от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ)¹. Именно в нем были заложены нормативные положения, закрепившие основы вопросов контроля за деятельностью законодательных органов субъектов Российской Федерации. Он предоставил федеральным органам государственной власти возможность применять меры конституционно-правовой ответственности в случаях противоречия нормативно-правовых актов регионального законодательства федеральному законодательству. Безусловно, это был оправданный и важный этап развития конституционного законодательства, ведь противоречия между федеральным и региональным законодательством имели негативные последствия для прав и свобод граждан, а также затрудняли развитие демократического правового государства в Российской Федерации.

Нельзя не упомянуть и легендарное постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», выдвинувшее правовую позицию об отсутствии суверенитета у субъектов РФ². Именно формула конституционной федерации, заложенная правовой позицией названного постановления дала толчок дальнейшему укреплению федерального законодательства и выстраиванию единства вертикали власти и правового пространства.

Федеральный закон № 184-ФЗ был важен для обеспечения единообразия в законодательстве и защиты конституционных принципов на всех уровнях власти. В последующем с течением времени он поступательно наполнялся всё новыми и новыми нормами о конституционной ответственности региональных органов власти. Подробный анализ соответствующих нормативных положений приведен в работах Н. М. Колосовой и А. А. Кондрашева, активно занимавшихся вопросами теории конституционной ответственности на региональном уровне [2, 3].

Вместе с тем необходимо отметить, что правовое регулирование федеративных начал государственности всегда предполагает необходимость соблюдения баланса в развесовке сил центра и регионов. В связи с этим на примере трансформации Федерального закона № 184-ФЗ можно отследить, как корректировались определенные проблемы и недостатки нормативных положений, выявленные в ходе их реализации.

В результате проведенных изменений были усовершенствованы механизмы координации и регулирования деятельности законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Одним из важных изменений стало введение дополнительных гарантий независимости законодательных

¹ Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон № 184-ФЗ от 06.10.1999 // СЗ РФ. № 42. 18.10.1999. Ст. 5005.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

органов власти субъектов Российской Федерации. С изменениями региональные парламенты получили больше свободы в принятии решений, не подвергаясь непропорциональному влиянию федеральных органов. Такие изменения способствовали развитию демократических институтов и обеспечению баланса между федеральной и региональной властью.

Кроме того, в 2004 г. в вышеуказанный закон были внесены изменения, направленные на усиление ответственности законодательных органов субъектов Российской Федерации за принятие нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, т. е. президент получил право единолично распускать законодательные органы власти субъектов федерации, минуя согласование с палатами Федерального Собрания Российской Федерации [4, с. 71]. Такие нарушения могли привести к серьезным последствиям, включая отмену противоречащих нормативных актов и привлечение к ответственности должностных лиц. Новые изменения также уделяли внимание улучшению механизмов взаимодействия между федеральными и региональными органами власти. Это позволяло эффективнее решать проблемы, связанные с противоречиями в законодательстве, и обеспечивать согласованность действий на разных уровнях государственной власти. Таким образом, изменения в Федеральный закон № 184-ФЗ в целом были направлены на улучшение системы правового регулирования и защиты прав и свобод граждан, что способствовало развитию демократического правового государства в России.

Новый вектор вопросов конституционно-правовой ответственности региональных парламентов в России был задан с принятием федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», закрепившего роль законодательного органа власти субъекта федерации как института публичной власти¹.

Анализ действующего законодательства позволяет говорить о конституционно-правовой ответственности как об установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством мер государственного принуждения, применяемых к законодательным органам власти субъектов Российской Федерации за нарушение ими конституционных норм и федерального законодательства.

В настоящее время предусмотрено три вида конституционно-правовой ответственности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации:

1. Досрочное прекращение полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации в виде соответствующего решения высшего должностного лица субъекта федерации — это лишение законодательного органа субъекта Российской Федерации его полномочий досрочно, то есть до истечения установленного срока полномочий. Данная санкция применяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в форме указа (постановления).

2. Предупреждение законодательного органа власти субъекта Российской Федерации — это мера государственного принуждения, которая выражается в официальном предостережении законодательного органа субъекта Российской Федерации о недопустимости нарушения им конституционных норм и федерального законодательства. Данная санкция применяется Президентом Российской Федерации в форме указа.

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393>. Текст : электронный.

3. Роспуск законодательного органа власти субъекта Российской Федерации — это прекращение полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации в результате принятия решения о его роспуске Президентом Российской Федерации.

Основаниями для применения конституционно-правовой ответственности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации являются:

1. Принятие законодательным органом субъекта Российской Федерации нормативно-правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

2. Неисполнение законодательным органом субъекта Российской Федерации решения суда.

Кроме вышеуказанных оснований к основаниям для применения конституционно-правовой ответственности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации можно дополнительно отнести:

1. Нарушение законодательным органом субъекта Российской Федерации принципов разделения властей.

2. Нарушение законодательным органом субъекта Российской Федерации прав и свобод граждан.

3. Неэффективное осуществление законодательным органом субъекта Российской Федерации своих полномочий.

Следует отметить, что у Президента России имеются широкие возможности воздействия на законодательную власть любого субъекта федерации в рамках правового поля, если региональный парламент будет препятствовать проведению внутренней политики государства или в случае намеренных попыток дестабилизировать внутривластическую ситуацию в федеративных отношениях между Российской Федерацией и ее субъектами.

Указанный расклад внутривластных отношений поддержан позициями Конституционного Суда РФ. Так, Конституционный Суд России неоднократно ссылаясь на то, что вынесение Президентом России предупреждения законодательному органу власти субъекта федерации является профилактической мерой, которая призвана побуждать региональные парламенты исполнять решения суда и выполнять конституционные обязанности. Иными словами, это означало бы присваивание органами государственной власти субъектов федерации не принадлежащих им полномочий и прав, что по сути, лишало бы Россию суверенитета¹. Подобные формы конституционно-правовой ответственности, по мнению Л. А. Тхабисимовой, фактически являются одним из проявлений федеральной интервенции (вмешательства) центральной власти, который присутствует в других федеративных зарубежных странах [7, с. 68].

Следует отметить, что в зарубежных странах с федеративным государственным устройством широко применяется институт федеральной интервенции (вмешательства) в отношении региональных парламентов. Так, например, в Федеративной

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея»: постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Республике Германия федеральный центр согласно Конституции страны 1949 г. может вмешиваться в дела земель, которые не исполняют возложенные на них федеральной Конституцией и федеральными законами обязанности [5, с. 42]. В случае политического кризиса в федеративных отношениях между центром и штатом Президент Индии в соответствии с Конституцией Индии 1949 г. может ввести в стране чрезвычайное положение путем принятия специальной прокламации, в период действия соответствующего акта глава государства Индии вправе в экстренном порядке взять на себя все функции или часть функций правительства штата, а полномочия региональной легистратуры штата передать федеральному парламенту Индии.

В латиноамериканских странах (Мексика, Бразилия, Аргентина) федеральные власти могут использовать институт интервенции, под интервентом в данном случае подразумеваются федеральные органы государственной власти (такое право может осуществить президент или парламент страны). Основаниями вышеуказанного вмешательства в Конституции Бразилии 1988 г. называют отражение иностранного вторжения и не обеспечение исполнения решения соответствующего суда [6, с. 221]. Как правило, в вышеуказанных странах институт интервенции применялся активно, ввиду постоянных политических встрясок, которые могли довести до неблагоприятных последствий. Наиболее часто федеральная интервенция использовалась в Индии и в Аргентине [1, с. 9].

Таким образом, участие Президента Российской Федерации в формировании контрольно-ответственного поведения региональных парламентов — это оправданная мера, широко применяемая и в других зарубежных федерациях, безусловно, имеющих собственную специфику и самостоятельный набор условий и критериев применения. Многие из санкций носят, скорее, предупредительный, нежели реально применяемый на практике, характер, призванные нацелить региональные парламенты на корректировку нежелательных действий, чем на реальное воплощение карательных мер.

Нельзя не отметить, что и высшее должностное лицо субъекта федерации с 2007 г. наделено правом применить еще две конституционно-правовые санкции в отношении законодательного органа власти субъекта по дисциплинирующим депутатов основаниям. В случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что:

- 1) избранный в правомочном составе законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседание;
- 2) вновь избранный в правомочном составе законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня его избрания не проводил заседание¹.

Подобная санкция носит дисциплинарный характер и направлена на предупреждение парламентариев региона ответственно исполнять возложенные на них обязанности.

Таким образом, конституционно-правовая ответственность законодательных органов власти субъектов Российской Федерации является важным инструментом

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон № 414-ФЗ от 21.12.2021 // СЗ РФ. 27.12.2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

А. В. Акчурина, М. Р. Цыбенков. Становление и развитие нормативных положений о конституционной ответственности законодательных органов государственной власти субъектов РФ

обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства на территории субъектов Российской Федерации. Применение данной ответственности должно осуществляться в строгом соответствии с законом и должно быть направлено на восстановление нарушенных конституционных норм и норм федерального законодательства. Вместе с тем полагаем, что санкции конституционной ответственности, в первую очередь, должны подстегивать региональные парламенты к должному поведению, нежели воплощать крайние варианты наказания, такие как роспуск. Именно по такому пути должно, на наш взгляд, идти в дальнейшем развитие законодательства о конституционной ответственности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Виноградов В. А. Федеральное вмешательство: проблемы теории и правовое регулирование // Законодательство и экономика. 2004. № 7. С. 9. Текст : непосредственный.
2. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. Москва : Городец, 2000. Текст : непосредственный.
3. Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. Москва : Изд-во МГУ, 2011. Текст : непосредственный.
4. Овсян Ж. И. Конституционно-правовая ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. № 4. Текст : непосредственный.
5. Стародубцева И. А. Особенности конституционно-правовой ответственности субъектов Федерации в России и зарубежных странах // Вестник ВГУ. Сер. Право. 2010. № 1. Текст : непосредственный;
6. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. Москва, 2006. С. 221. Текст : непосредственный.
7. Тхабисимова Л. А. О конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации : монография. Москва : Проспект, 2020. С. 134. Текст : непосредственный.

Статья поступила в редакцию 23.10.2023; одобрена после рецензирования 18.11.2023; принята к публикации 01.12.2023.

EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF REGULATIVE PROVISIONS
ON THE CONSTITUTIONAL LIABILITY OF LEGISLATIVE AUTHORITIES
OF RUSSIA'S CONSTITUENT ENTITIES

Anna V. Akchurina

Deputy Chairman of the State Legal Committee,
Administration of the Head of the Republic of Buryatia
and the Government of the Republic of Buryatia

Cand. Sci. (Law),
A/Prof. of Constitutional and International Law Department,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia
akchurinaav@rambler.ru

Mergen R. Tsybenov
2nd year Master's Student,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia
mergentsyb99@mail.ru

Abstract. The article analyzes the historical and legal aspects of the constitutional and legal liability of legislative authorities of Russia's constituent entities, touches upon the prerequisites for the emergence of constitutional remedies of regional parliaments, their consolidation in federal legislation and transformations taking into account the changes in the course of state development. We have analyzed modern types of constitutional liability of legislative authorities of the constituent entities of Russia, given their gradation depending on the subjects authorized to impose appropriate sanctions. The role of the President of the Russian Federation and the highest officials of Russia's constituent entities in the application of constitutional and legal liability of regional legislative authorities is mentioned. Besides, we have considered the legal views of the Constitutional Court of the Russian Federation in relation to the constitutionally responsible behavior of legislative authorities of Russia's constituent entities, as well as the foreign experience of applying constitutional remedies of regional parliaments in other democratic countries of the world (Germany, India, etc.). In general, the article attempted to analyze the evolution of the constitutional liability of regional parliaments over more than thirty years of Russian statehood.

Keywords: legislative authorities of Russia's constituent entities, constitutional and legal liability, Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, President of the Russian Federation, division of jurisdictions and powers, regional parliaments.

For citation

Akchurina A. V., Tsybenov M. R. Emergence and Development of Regulative Provisions on the Constitutional Liability of Legislative Authorities of Russia's Constituent Entities. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2023; 4: 14–22 (In Russ.).

The article was submitted 23.10.2023; approved after reviewing 18.11.2023; accepted for publication 01.12.2023.