**Кузбасский Институт Экономики и Права**

Юридический факультет

Кафедра правовых дисциплин

Ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации

(Курсовая работа по предмету

Конституционное право

Российской Федерации)

# Выполнила: студентка 4 курса

юридического факультета

Скрябина В.Ю.

Научный руководитель: к.ю.н.,

доцент Евтюхин Ю.А.

## Кемерово 2003

План:

Введение

Глава 1. Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Глава 2. Ответственность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

### Заключение

Список используемой литературы

Введение.

В последние годы в законодательстве Российской Федерации происходят значительные изменения, касающиеся органов государственной власти субъектов федерации. В 1999 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающий основные правила формирования и деятельности органов государственной власти субъектов РФ. За три с половиной года действия закона в него уже были внесены существенные изменения, среди которых есть и положения, изменяющие и устанавливающие ответственность органов государственной власти субъектов федерации. Это, несомненно, правильно. В любом демократическом государстве важную роль в деле поддержания на всей территории государства режима законности играет институт ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. И хотя название этого института еще спорно (законодательно его название не закреплено, и ученые не пришли к единому мнению), именно он позволяет дать оценку действиям органов государственной власти субъектов Федерации, воспрепятствовать им злоупотреблять властью и безнаказанно нарушать законы.

Поскольку данная работа основывается на анализе Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», наибольшее внимание будет уделено предусмотренным этим законом видам ответственности.

В данной работе будут рассмотрены основания и порядок привлечения к ответственности органов государственной власти субъектов Федерации, содержащиеся в федеральном законодательстве, а также некоторые закрепленные в законодательстве субъектов Федерации положения, будет раскрыт механизм несения ответственности, закрепленный в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», рассмотрены его слабые места, а также изложены некоторые предложения по их устранению.

Глава 1. Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Прежде чем говорить об ответственности законодательных органов государственной власти субъектов Федерации или высших должностных лиц субъектов РФ, необходимо определиться с самим понятием ответственности. Правда, сделать это достаточно сложно. Дело в том, что среди ученых-государствоведов нет единства не только в определении понятия ответственности, которую несут органы государственной власти субъекта РФ, но и в самом названии данного вида ответственности.[[1]](#footnote-1) Различные ученые употребляют термины «конституционная ответственность», «конституционно-правовая ответственность», «государственно-правовая ответственность». Дискуссионным в науке конституционного права является и вопрос о сущности и понятии конституционной ответственности. Это связано с тем, что понятие конституционно-правовой ответственности должно опираться на общетеоретическое понятие юридической ответственности, которое также вызывает большие споры среди ученых.   
     Выделяются две основные концепции конституционно-правовой ответственности. Сторонники первой понимают под ответственностью обязанность претерпевания различных правоограничений, выступающих последствием правонарушения. Авторы второго подхода к конституционной ответственности представляли ее в виде принудительной реализации санкции правовой нормы как последствия совершенного конституционного правонарушения.[[2]](#footnote-2)

Целью конституционно-правовой ответственности является охрана и обеспечение нормального порядка осуществления публичной власти, следование органов и должностных лиц, участвующих в осуществлении публичной власти, предписаниям норм Конституции РФ и конституционно-правового законодательства, предупреждение (превенция) посягательств на порядок осуществления публичной власти.

Конституционно-правовая ответственность, несомненно, обладает всеми признаками, присущими иным видам юридической ответственности. Она опирается на все перечисленные выше принципы юридической ответственности, является мерой государственного принуждения, выражающейся в установлении для правонарушителя определенных отрицательных последствий. Одновременно конституционно-правовая ответственность обладает рядом специфических признаков. В теории государства и права распространенным является мнение о том, что ответственность различается в зависимости от того, к какому виду относится правонарушение, за которое она наступает.[[3]](#footnote-3) Конституционно-правовая ответственность призвана охранять от правонарушений именно общественные отношения, составляющие предмет конституционного права. При этом не всякое нарушение норм конституционного права влечет за собой конституционно-правовую ответственность. Могут применяться и иные виды ответственности: административная (например, штраф за определенные виды нарушений избирательных прав граждан – ст. 5.1 – ст. 5.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.) либо уголовная (например, ст. 278 УК РФ от 13 июня 1996 г. устанавливает ответственность за насильственный захват или насильственное удержание власти ).

Как известно, одним из признаков, отличающих один вид юридической ответственности от другого, а также важнейшим элементом того или иного вида ответственности, является основание ее наступления.   
     Основанием юридической (в том числе конституционно-правовой ответственности) является совокупность следующих составляющих:

1. фактическое основание (совокупность юридических фактов);

2. нормативное основание (закрепление состава правонарушения в нормативно-правовом акте). [[4]](#footnote-4)

В отношении ответственности органов государственной власти субъектов Федерации можно сказать, что нормативное основание такой ответственности имеется, основы его закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрена ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Положения об ответственности содержатся в статьях 3.1 и 9. Статья 3.1 введена была Федеральным законом от 29.07.2000 №106-ФЗ, а до ее введения в ответственность законодательного органа государственной власти субъекта РФ регулировалась статьей 9, в соответствии с которой на законодательные органы власти могло оказать влияние только высшее должностное лицо субъекта Федерации. Но из-за того, что на практике достаточно часто устанавливаются весьма специфичные отношения между законодательным органом и высшим должностным лицом субъекта РФ, со временем стала очевидна необходимость иметь возможность воздействия на законодательный орган власти субъекта Российской Федерации и со стороны федеральных органов власти.

В статье 9 Федерального закона описываются основания и порядок досрочного прекращения полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Исходя из смысла статьи, а также из смысла всего закона, можно сделать вывод, что в качестве меры ответственности законодательного органа субъекта Федерации закон устанавливает досрочное прекращение полномочий.

В соответствии с п.п. «б» и «г» п.1 ст.9 Федерального закона, полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случае роспуска высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации по указанным в законе основаниям и в случае роспуска Президентом России (должен быть принят федеральный закон).

Основания ответственности законодательного органа перед высшим должностным лицом субъекта РФ и Президентом России несколько различны, о чем далее будет сказано более подробно. Предусмотренные законом меры ответственности законодательного органа государственной власти субъекта РФ перед высшим должностным лицом субъекта РФ и Президентом России одинаковы, в обоих случаях это роспуск. Иной меры ответственности законом просто не предусмотрено. Но самому роспуску предшествует достаточно сложная процедура, которая позволяет законодательному органу субъекта Федерации самому устранить причины, послужившие основанием для применения к нему санкций, не доводя до своего роспуска. При этом порядок действий высшего должностного лица субъекта РФ и Президента России, направленных на применение мер ответственности к законодательному органу государственной власти субъекта РФ, различается существенно.

Основанием ответственности перед высшим должностным лицом субъекта Федерации законодательного органа государственной власти субъекта РФ является принятие данным органом конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного 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 РФ.

Чтобы право роспуска законодательного органа субъекта Федерации возникло у высшего должностного лица субъекта РФ, такие противоречия должны быть установлены вступившим в законную силу решением соответствующего суда, и не устранены законодательным органом субъекта Федерации в течение 6 месяцев с момента вступления решения в силу. Такие противоречия могут быть установлены решением Конституционного Суда Российской Федерации, суда общей юрисдикции, арбитражного суда в зависимости от подведомственности и подсудности.[[5]](#footnote-5).

В случае соблюдения всех вышеуказанных условий высшее должностное лицо вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ при принятии решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа власти субъекта Федерации издает указ (постановление), которым распускает законодательный орган государственной власти субъекта РФ.

В установленном в законе механизме роспуска законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта РФ можно выделить как положительные моменты, так и определенные недостатки.

К положительным моментам, с моей точки зрения, относится то, что законом установлен достаточно простой, хотя и сильно затянутый во времени механизм воздействия высшего должностного лица субъекта Федерации на законодательный орган государственной власти субъекта РФ. В этом механизме присутствуют как гарантии защиты законодательного органа государственной власти субъекта РФ от необоснованного применения мер воздействия, так и возможность оказывать на него влияние. Действительно, ведь для роспуска требуется только установить в суде наличие противоречия между принятым законодательным органом власти субъекта нормативным правовым актом и Конституцией РФ, федеральным законом, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъекта, конституции (уставу) субъекта и ждать, исполнит ли законодательный орган решение суда в установленный срок или нет. В случае неисполнения решения суда и не устранения противоречий в течение шести месяцев законодательный орган может быть распущен. Ответственность в данном случае наступает именно за неисполнение решения суда, законодательный орган отвечает за нарушения, допущенные при принятии им нормативного правового акта. Законом не устанавливается необходимость установить в судебном порядке факт неисполнения решения суда, и это, несомненно, недостаток рассматриваемого закона.

Что же касается других недостатков, то здесь в первую очередь следует отметить шестимесячный срок, который дается законодательному органу на устранение содержащихся в принятом им нормативном правовом акте противоречий Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленных вступившим в силу решением соответствующего суда. Не совсем ясно его значение. Статьей 125 Конституции РФ устанавливается, что признанные Конституционным судом неконституционными акты и их отдельные положения утрачивают силу и перестают быть частью правовой системы Российской Федерации. Таким образом, после принятия судебного решения акты законодательного органа власти уже не действуют, и законодательный орган, по сути, несет ответственность только за неподчинение суду, за уклонение от изменения или отмены своего нормативного правового акта, который и так не является действующим.

Следует обратить внимание на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, высказанную в постановлении от 4 апреля 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по поводу того, как и кем должно определяться указанное в законе несоответствие. Конституционный Суд РФ считает, что окончательное установление соответствия актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам должно осуществляться Конституционным Судом Российской Федерации.

Во-первых, после принятия соответствующим судом решения о признании нормативного правового акта законодательного органа субъекта Федерации недействующим, или после того, как суд установил обстоятельства, свидетельствующие о непринятии необходимых мер по отмене или изменению противоречащего федеральному законодательству нормативного акта и о наличии указанных в Федеральном законе негативных последствий такого бездействия законодательного органа субъекта Федерации, субъект вправе обраться в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением того факта, что его закон подлежит применению как не противоречащий Конституции РФ.

Во-вторых, если указанные в статье 125 (части 2 и 4) Конституции РФ федеральные органы государственной власти (Президент РФ, Государственная Дума РФ, Совет Федерации РФ, Правительство РФ, суды РФ) считают, что должна быть применена такая мера, как роспуск законодательного органа субъекта Федерации, то это порождает их обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением нарушения установленного разграничения компетенции, выразившегося в отрицании верховенства федерального регулирования.

В-третьих, если Конституционный Суд не осуществлял проверку нормативного акта законодательного органа субъекта Федерации в указанных выше случаях, то Президент Российской Федерации в качестве обязательной предпосылки роспуска законодательного органа субъекта РФ должен обратиться с соответствующим запросом в Конституционный Суд.

Необходимо отметить, что в настоящее время в Федеральном законе отсутствует прямое указание на обязательность установления соответствия нормативного акта законодательного органа субъекта РФ федеральным законам Конституционным Судом Российской Федерации и обращения в Конституционный Суд соответствующих федеральных органов. Такое положение устанавливается только в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. [[6]](#footnote-6)

Тем не менее и до момента признания судом нормативного правового акта содержащим указанные в законе противоречия может пройти значительное время. Ведь в случаях, когда эти акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, необходимо сначала обратиться в суд (а на подготовку и обращение в суд требуется время), затем какое-то время потребуется суду для рассмотрения дела и вынесения судебного решения, устанавливающего факт существовании такого противоречия. Кроме того, закон не указывает, кто должен обратиться в суд для установления указанных в п.2 статьи 9 закона противоречий. С моей точки зрения, в законе следует не только четко определить, кто и в какой срок должен обратиться в суд для установления факта противоречия, но и установить ответственность за бездействие.

Недостатком является и то, что законом не предусмотрено иных, кроме роспуска законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, мер ответственности. Из-за этого получается, что законодательный орган государственной власти субъекта Федерации вправе в любой момент (в том числе и непосредственно перед истечением шестимесячного срока) до принятия высшим должностным лицом субъекта РФ указа (постановления) о роспуске этого органа отменить свой нормативный правовой акт, противоречащий Конституции и федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, конституции (уставу) субъекта РФ, внести в него необходимые изменения, и не понести за принятие такого нормативного правового акта, а также промедление с его отменой или изменением, никакой ответственности.

С моей точки зрения также является существенным недостатком и то, что закон не различает депутатов, голосовавших за принятие нормативного правового акта, содержащего указанные противоречия, и депутатов, голосовавших против. Роспуску при соблюдении всех указанных в законе процедур и по истечении указанного срока подлежит законодательный орган государственной власти субъекта Федерации полностью. Во многих случаях, учитывая сложившуюся в субъекте Федерации обстановку, можно с достаточной долей точности предположить, кто сможет одержать победу на выборах и войти в новый состав законодательного органа субъекта Федерации. В связи с этим не должны нести ответственности и рисковать не быть избранным в новый состав законодательного органа депутаты, голосовавшие против принятия нормативного правового акта, который послужил основанием для досрочного прекращения полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Федерации.

Еще хотелось бы сказать о таком варианте развития событий, когда высшее должностное лицо способствует роспуску законодательного органа государственной власти субъекта РФ, налагая вето на принятый нормативно-правовой акт, устраняющий установленный судом противоречия. Слишком по-разному могут складываться отношения между законодательным органом и высшим должностным лицом, и в связи с этим я считаю, что ответственность законодательного органа должна наступать не в случае истечения шестимесячного срока со дня вступления в силу решения суда, а в случае отсутствия действий, направленных на исполнение решения суда. Можно было бы внести в закон изменения, несколько конкретизирующие нормы об ответственности законодательного органа власти субъекта, а также устанавливающие ответственность и высшего должностного лица субъекта РФ за действия, противодействующие исполнению решения суда. То же самое можно было бы установить и для случаев, когда законодательный орган государственной власти субъекта РФ несет ответственность перед Президентом РФ. Для этого достаточно слова «…не устранил их в течение шести месяцев…» в п.2 статьи 9 закона заменить словами «не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда».

Несомненным недостатком является и то, что высшее должностное лицо вправе, а не обязано принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Федерации в случае, указанном в законе. Кроме того, срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Федерации вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа власти субъекта РФ, не установлен. Достаточно неясно также, может ли высшее должностное лицо субъекта Федерации принять решение о роспуске законодательного органа, если установленные судом противоречия были исправлены уже по истечение шестимесячного срока. Здесь возможны два варианта. Первый – когда решение суда было исполнено по истечении шестимесячного срока, а второй – решение суда вообще не было исполнено. Законом не регламентируется, до какого момента у высшего должностного лица субъекта РФ есть право роспуска законодательного органа, если шестимесячный срок уже истек – до момента, когда законодательный орган исполнил решение суда или и после исполнения решения тоже. И, очевидно, если решение суда не было исполнено вообще, право роспуска законодательного органа государственной власти субъекта Федерации у высшего должностного лица субъекта РФ никакими сроками не ограничено.

Федеральным законом установлены общие положения об ответственности законодательного органа государственной власти субъекта РФ перед высшим должностным лицом субъекта Федерации. Предполагается, что более подробно порядок несения ответственности будет установлен в конституции (уставе) или законе субъекта РФ. Однако конституции (уставы) субъектов чаще всего повторяют положения, которые есть в федеральном законе, либо и вовсе делают ссылку на федеральное законодательство. Уставом Кемеровской области, например, дословно воспроизведены положения п.2 статьи 9 Федерального закона, за тем исключением, что вместо слов «законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации» вставлены слова «Совет народных депутатов Кемеровской области».

В соответствии с п.4 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», основанием ответственности законодательного органа государственной власти субъекта Федерации перед Президентом РФ является принятие конституции (устава), закона субъекта РФ или иного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам.

Такое противоречие должно быть установлено решением суда, вступившим в законную силу. Если при этом законодательный орган государственной власти субъекта Федерации в течение шести месяцев с момента вступления решения суда в законную силу либо иного установленного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный противоречащих федеральному закону и недействующим, и в результате такого уклонения от принятия мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, причем создание препятствий в результате уклонения законодательного органа государственной власти субъекта РФ должно быть также установлено судом, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному органу государственной власти субъекта РФ.

Вынесение предупреждения в адрес законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов РФ к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению мим конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта РФ в процедуре применения федерального воздействия.[[7]](#footnote-7)

Названные последствия характеризуют существенность допущенных в нормативных правовых актах субъекта Федерации нарушений Конституции РФ и федеральных законов, которые могут послужить основанием для применения такой меры как роспуск законодательного органа субъекта Федерации. Из этого следует, что применение указанной санкции к законодательному органу субъекта Федерации в связи лишь с формальным противоречием принятого им нормативного акта федеральному нормативному правовому акту не возможно. Но, к сожалению, в законе не указывается субъект обращения в суд для установления указанных фактов, хотя, скорее всего, с заявлением в суд должен обращаться Президент Российской Федерации, так как именно он должен возбуждать процедуру роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Решение Президента Российской Федерации о предупреждении законодательного органа государственной власти субъекта РФ принимается в форме указа. Поскольку предупреждение выносится в форме ненормативного указа Президента РФ, не исключается также возможность его оспаривания в установленном процессуальным законом порядке в Верховном суде РФ, решение которого, однако, не может ставить под сомнение ни состоявшееся, ни возможное в будущем решение Конституционного суда Российской Федерации и не должно предопределять его содержание.[[8]](#footnote-8)

После вынесения Президентом России предупреждения законодательному органу государственной власти субъекта РФ, этот орган должен принять в пределах своих полномочий меры по исполнению решения суда. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательный орган государственной власти субъекта Федерации не принял мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вносит в Государственную думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Государственная Дума в течение двух месяцев обязана рассмотреть этот проект федерального закона. Обязанности Государственной Думы принять этот федеральный закон нет. По смыслу закона, принятие либо непринятие закона должно стать выражением политической воли Российской Федерации.

Хотелось бы отметить, что в законе установлена обязанность Президента России выносить предупреждение законодательному органу государственной власти субъекта РФ в случае допущения указанных в законе нарушений, а также обязанность вносить в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта РФ.

Полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации прекращаются со дня вступления в силу федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Прекращение именно законом полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, по мнению Конституционного суда, также является гарантией. В силу самой Конституции Российской Федерации принятие федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта Федерации предполагает участие всех субъектов законодательного процесса, ориентировано на обеспечение необходимого баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов и служит повышению степени защиты от произвольного и не соразмерного наступившим последствиям, а также нецелесообразного использования федерального воздействия. Именно в ходе законодательной процедуры должна обсуждаться и гарантироваться соразмерность федерального воздействия негативным последствиям нарушения субъектом РФ конституционной обязанности следовать Конституции РФ и федеральным законам.[[9]](#footnote-9)

Закон также устанавливает, что с момента вступления в силу решения суда до вынесения Президентом России предупреждения законодательному органу государственной власти субъекта РФ или внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта Федерации должно пройти не более одного года. Момент начала отсчета этого срока четко не указан. По мнению И.С. Стоякиной, отсчет этого срока необходимо начинать со дня вынесения первого решения суда о несоответствии нормативного акта законодательного органа субъекта Федерации федеральному законодательству. Также, на ее взгляд, не совсем удачной является конструкция нормы Федерального закона в части установления срока. Она считает, что целесообразнее было бы определить в законе отдельно срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта Федерации, и отдельно срок - для обращения с законодательной инициативой о принятии федерального закона о роспуске законодательного органа субъекта Федерации.[[10]](#footnote-10)

Законодательное закрепление института федерального принуждения, несомненно, было необходимо, и их введение в 2000 году было совершенно правильным. Принятые законодательным органом государственной власти нормативные правовые акты могут противоречить Конституции РФ, федеральному законодательству, и Федерации необходимо иметь возможность каким-то образом влиять на законодательные органы власти субъектов в целях создания и сохранения на территории РФ единого правового пространства. Только с 1998 по 2000 год из 50 тысяч зарегистрированных Министерством юстиции законов субъектов РФ одна треть не соответствовала Конституции РФ.[[11]](#footnote-11)

К недостаткам п.4 ст.9 можно отнести:

1.Шестимесячный срок, который дается законодательным органам государственной власти субъектов Федерации на исполнение решения суда;

2.Трехмесячный срок, который дается законодательным органам государственной власти субъектов Федерации на исполнение решения суда после вынесения предупреждения Президентом РФ;

3.Двухмесячный срок, в течение которого Государственная Дума должна рассмотреть проект федерального закона о роспуске законодательного органа власти субъекта Федерации;

4.В связи со всем вышеизложенным – чрезмерная затянутость самого процесса применения санкций и его низкая эффективность.

5.Процессуальные пробелы – например, в законе не указано, в форме какого судебного постановления (если оно принимается не Конституционным судом) должно быть установлено, что в результате уклонения законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц.

При реализации положений статьи 9 закона, неизбежно возникнет закономерный вопрос о процессуальном порядке установления в суде противоречий, содержащихся в нормативном правовом акте законодательного органа власти субъекта Федерации. В настоящее время ни одним процессуальным кодексом Российской Федерации не предусмотрен порядок рассмотрения такого рода дел. В связи с этим в случае возникновения необходимости применения закона никакой иной, кроме Конституционного суда, судебный орган не сможет принять к своему рассмотрению дело по причине отсутствия процессуальных норм, регламентирующих порядок принятия и рассмотрения такой категории дел.

Здесь же можно повторить и то, что уже было сказано в связи с ответственностью законодательного органа государственной власти субъекта РФ перед высшим должностным лицом субъекта – не должны нести ответственности депутаты, голосовавшие против принятия нормативного правового акта, содержащего нарушения, и не должен быть распущен законодательный орган, если высшее должностное лицо путем наложения вето препятствовало устранению содержащихся в нормативном правовом акте законодательного органа власти субъекта РФ противоречий.

В порядке, описанном выше, законодательные органы государственной власти субъекта РФ несут ответственность за принятие нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации. Об этом говорится в ст.3.1 закона.

Постановлением Конституционного суда от 4 апреля 2002 года установлено, что для наступления ответственности органов власти субъектов Федерации не достаточно одного формального противоречия, они должны существовать в неразрывной связи с положениями статьи 3.1 закона.

Однако положения статьи 3.1 очень спорны. Несомненно, законодательные органы государственной власти субъектов РФ должны нести ответственность за принятие нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, но почему такая ответственность ставится законодателем в зависимость от наступления столь серьезных последствий? Почему только тогда, когда нормативные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам повлекут за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, законодательные органы государственной власти субъекта Федерации несут ответственность? Почему при этом для нарушений прав и свобод человека должна быть характерна массовость и грубость нарушений? Конституция гласит, что Россия – правовое государство. Разве правовое государство не должно защищать права и свободы каждого отдельно взятого гражданина? А по каким критериям будет определяться массовость и грубость? В законе об этом ничего не говорится.

Если говорить о такой санкции как роспуск законодательного органа субъекта Федерации в целом, следует отметить, что эта мера ответственности не является новой ни для мировой практики, ни для практики государственного строительства России. Так, в частности, возможность роспуска парламента субъекта федерации допускается в Австралии, Аргентине, Бразилии, Германии, Мексике, Венесуэле и в некоторых других федерациях. Такая санкция предусматривалась и в Законе Российской Федерации от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в Российской Федерации», в котором закреплялось, что Верховный Совет Российской Федерации или республики в ее составе на основании заключения Конституционного суда распускает местный Совет в случае неоднократного нарушения им законодательства. В соответствии с Законом РСФСР от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» роспуск также был возможен и в отношении краевых, областных Советов народных депутатов.[[12]](#footnote-12)

В практике других федераций встречается такая мера воздействия на законодательный орган субъекта федерации, как временное изъятие полномочий на принятие конкретных законов. После того, как в нормативный правовой акт субъекта вносятся необходимые изменения, ограничения теряют силу.[[13]](#footnote-13)

Опыт зарубежных государств убеждает в том, что для эффективной реализации конституционно-правовой ответственности необходимо либо создание специального органа, правомочного привлекать иные органы и должностных лиц к конституционно-правовой ответственности (например, Государственный Трибунал в Польше), либо активное участие в процессе привлечения к ответственности Конституционного Суда. Действующая Конституция РФ ограничивает возможности развития конституционно-правовой ответственности, поскольку не предусматривает ни возможности создания специального органа, ни каких-либо серьезных полномочий Конституционного Суда в этой области. Представляется необходимым усиление роли Конституционного Суда путем предоставления ему, например, права рассматривать вопросы о конституционности политических партий, о наличии в действиях должностных лиц состава конституционного деликта.[[14]](#footnote-14)

Описанная выше процедура применения к законодательному органу государственной власти субъекта Федерации санкций достаточна сложна. Сложность существующей процедуры вполне оправданна, она позволяет в случае возникновения необходимости применения этой процедуры на практике предотвратить спонтанность при принятии решения о роспуске. Кроме того, поскольку законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является выборным, а депутаты являются представителями населения, простота механизма роспуска законодательного органа (и, как следствие, частота его применения) означала бы неуважение со стороны высшего должностного лица субъекта РФ или Президента России к сделанному населению выбору, к самому населению. Конституционный суд РФ в своем Постановлении от 4 апреля 2002 года также говорит о том, что в ходе применения положений закона органам власти субъектов РФ должны быть в обязательном порядке предоставлены гарантии их прав.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не предусмотрена ответственность законодательного органа государственной власти субъекта Федерации перед населением. Законом не закреплен институт отзыва депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ, но на практике ответственность конкретного депутата перед населением может быть установлена путем закрепления в региональном законодательстве института отзыва депутата законодательного органа субъекта Федерации. Так, в частности, институт отзыва депутата установлен в Татарстане, Сахалинской, Тюменской, Иркутской областях и др. [[15]](#footnote-15) В Уставе Тюменской области, например, говорится о том, что депутат областной Думы может быть отозван избирателями в случае нарушения закона или систематического уклонения от выполнения депутатских обязанностей, а порядок избрания и отзыва депутатов областной Думы, их правовой статус и неприкосновенность устанавливаются федеральными и областными законами. Самим Уставом порядок отзыва не регламентируется. Чаще всего именно таким образом институт отзыва и бывает закреплен в уставах субъектов Федерации – положения о том, что такой институт существует и отсылка к закону субъекта. Сам закон, как правило, не существует.

В Кемеровской области принят и действует закон от 04.10.1999г. №61-ОЗ «О порядке отзыва депутата Совета народных депутатов Кемеровской области». В законе подробно закреплен не только порядок отзыва депутатов, но и основания отзыва. Так, в соответствии со статьей 6 этого закона, депутат может быть отозван при наличии одного или нескольких указанных в статьей оснований (невыполнение депутатских полномочий; нарушение законодательства Российской Федерации и (или) Кемеровской области; утрата доверия избирателей; совершение действий, порочащих звание депутата). Список закрытый, и отзыв по иным основаниям, кроме указанных в законе, запрещается. Более подробно основания отзыва описаны в статьях 7-10 закона, где указывается, что именно понимается под невыполнением депутатских полномочий, нарушением законодательства Российской Федерации и (или) Кемеровской области, утратой доверия избирателей, совершением действий, порочащих звание депутата.

Установление в законодательстве субъектов Федерации дополнительной ответственности законодательного органа не противоречит федеральному законодательству. Отзыв депутатов, как правило, предусматривается как мера ответственности за нарушение законодательства субъекта Федерации. В соответствии со статьей 26 Федерального закона, невыполнение или нарушение законодательства субъекта РФ влечет ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов. Следовательно, конституциями (уставами) субъектов Федерации может быть установлена дополнительная ответственность законодательного органа государственной власти субъекта РФ за нарушение конституции (устава) субъекта РФ, а также законов субъекта Федерации.

Глава 2. Ответственность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливаются положения об ответственности и высшего должностного лица субъекта РФ. Этому посвящены статьи 3.1, 19, 26, 29, 29.1.

Прежде чем говорить о непосредственном воздействии на высшее должностное лицо, несколько слов следует сказать о такой имеющейся у Президента РФ возможности как возможность приостанавливать действие акта высшего должностного лица субъекта РФ (а также действие акта органа исполнительной власти субъекта РФ) в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Нахождение этого положения в законе достаточно спорно. Согласно Конституции России, Президент имеет право приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ. По мнению некоторых исследователей, «Президент Российской Федерации может приостанавливать действия указов президентов республик только в случаях, если и президент республики входит в систему органов исполнительной власти республики. Этот вывод следует из смысла п.2 статьи 85 Конституции Российской Федерации.»[[16]](#footnote-16) Но не все президенты республик входят в систему исполнительной власти субъектов федерации. В Башкортостане Президент республики – это «высшее должностное лицо и глава республики»[[17]](#footnote-17), но не глава исполнительной власти. Таким образом, указание в законе на право Президента России приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта не является полностью обоснованным на положениях Конституции Российской Федерации.

Право Президента РФ приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта Федерации предусмотрено статьей 29 Федерального закона. Хотя при приостановлении действия акта высшего должностного лица субъекта РФ само высшее должностное лицо никакой ответственности не несет, приостановление действия актов высших должностных лиц субъекта РФ непосредственно связано с основанием отрешения высшего должностного лица субъекта Федерации от должности по основанию, предусмотренному п.п. «б» п.2 статьи 29.1 Федерального закона, о котором будет сказано позднее.

Статьей 19 устанавливаются 2 основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: отставка в связи с выражением ему недоверия законодательным органом государственной власти субъекта РФ и отрешения его от должности Президентом РФ. У Президента России только в 2000 году появилась возможность отрешать от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Первой будет рассмотрена ответственность высшего должностного лица перед законодательным органом государственной власти субъекта РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации в случаях, когда высшее должностное лицо издало акты, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ. Такое противоречие должно быть установлено вступившим в силу решением суда, а высшее должностное лицо в течение месяца со дня вступления решения суда в силу не устранило противоречий. Также законодательный орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ в случае иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод.

Решение законодательного органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта Федерации принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. В случае, если в субъекте Федерации имеется двухпалатный законодательный орган, решение принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом( субъекта РФ правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ.

Идентичные положения содержатся в конституциях (уставах) субъектов Федерации, либо в них устанавливается отсылочная норма к федеральному закону. Например, Устав Кемеровской области устанавливает, что Совет народных депутатов Кемеровской области может выразить недоверие Губернатору Кемеровской области в случае издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, Уставу и законам Кемеровской области (если такие противоречия установлены судом, а Губернатор Кемеровской области не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения), а также иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента России, постановлений Правительства РФ, Устава и законов Кемеровской области (если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан).

Следует отметить, что на практике реализация такой санкции конституционно-правовой ответственности, как выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации законодательным органом субъекта Федерации в том порядке, в каком это предусмотрено в настоящее время в Федеральном законе может вызвать много трудностей.

Например, возникает вопрос, сколько актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта, высшее должностное лицо должно принять, чтобы возможно было возбудить процедуру выражения недоверия, так как законодатель использует множественное число, определяя основания для выражения недоверия - издание нескольких актов.

Также не регламентируется процедура выражения недоверия по второму основанию - иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституций (уставов) и законов субъекта Федерации, если это повлекло массовое нарушение прав и свобод граждан. И.С. Стоякина считает, что в законодательстве следовало бы предусмотреть необходимость установления в судебном порядке факта таких нарушений высшим должностным лицом субъекта Федерации, а также факта, что такие нарушения повлекли массовые нарушения прав и свобод человека.[[18]](#footnote-18) Несомненно, законодательное закрепление необходимости в судебном порядке доказывать факт нарушения являлось бы дополнительной гарантией, защитой высшего должностного лица субъекта РФ от безосновательного отрешения от должности. Однако очень сомнительно в качестве дополнительной гарантии выглядит установленная законом необходимость наступления последствий в виде массового нарушения прав и свобод граждан, поскольку в данном случае закон, защищая права высшего должностного лица, способствует нарушению прав граждан.

Необходимо установить и сроки, в течение которых законодательные органы субъектов могут принимать решение о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации.

Принятие законодательным органом государственной власти субъекта Федерации решения о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ влечет за собой немедленную отставку высшего должностного лица субъекта РФ и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Принятие решения Президентом РФ об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Федерации также влечет за собой отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Статья 29.1, которая называется «Ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», предусматривает основания и порядок, в соответствии с которыми Президент РФ может оказывать влияние на высшее должностное лицо субъекта РФ.

Первоначальной мерой воздействия на высшее должностное лицо субъекта РФ является вынесение предупреждения Президентом РФ по следующим основаниям:

1. Издание высшим должностным лицом субъекта РФ нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Такие противоречия должны быть установлены судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

2. Уклонение высшего должностного лица субъекта РФ в течение двух месяцев со дня издания указа президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Федерации либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение указанного срока высшее должностное лицо субъекта РФ не обратилось в суд для разрешения спора.

Следует обратить внимание на то, что в Федеральном законе не во всех случаях прямо предусмотрена необходимость установления соответствующим судом определенных оснований для отрешения высшего должностного лица субъекта Федерации от должности (в случае приостановления действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Федерации, если это лицо не обратилось в суд). В статье 29.1 Федерального закона прямо не закрепляется, в отличии от статьи 9, которая регламентирует процедуру роспуска законодательного органа субъекта Федерации, что высшее должностное лицо может быть отрешено от должности Президентом Российской Федерации, только если оно приняло нормативные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, которые повлекли за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации. Но в своем постановлении от 4 апреля 2002 г. Конституционный Суд РФ указал, что процедура отрешения высшего должностного лица субъекта Федерации Президентом Российской Федерации должна включать в себя в качестве обязательных элементов: судебное решение о признании нормативного акта высшего должностного лица субъекта Федерации не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам, а также судебное решение, которым должны подтверждаться уклонение от исполнения первоначального судебного решения, а также должен устанавливаться в судебном порядке факт, что признанный неправомерным нормативный акт повлек указанные в статье 3.1 Федерального закона значимые тяжкие последствия (массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации).[[19]](#footnote-19)

В течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента России, если высшее должностное лицо не обратилось в суд для разрешения спора, Президент выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта Федерации в пределах своих полномочий не приняло мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения, Президент отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности.

Решения о предупреждении высшего должностного лица субъекта РФ и об его отстранении принимаются Президентом России в форме указа. Указ об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта РФ является ненормативным актом Президента Российской Федерации, и может быть оспорен в установленном процессуальным законом порядке в Верховном Суде Российской Федерации.

Президент вправе не только отрешать от должности высшее должностное лицо субъекта Федерации, но и временно отстранять его от исполнения обязанностей. Такое право у Президента появляется в случае предъявления высшему должностному лицу субъекта РФ обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. Отстранение может быть осуществлено по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

В этом положении многое вызывает вопросы. Прежде всего, понятие «мотивированное представление», без конкретного указания в самом законе на мотивы может повлечь отстранение высшего должностного лица субъекта Федерации от должности без достаточно серьезных для того оснований. Положения закона предоставляют достаточно широкие возможности для применения института отстранения высшего должностного лица субъекта РФ от должности исходя из субъективных факторов. Кроме того, не совсем понятно, как сочетаются слова закона «в случае предъявления обвинения» и п.1 статьи 49 Конституции России, где закрепляется принцип презумпции невиновности. Ещё до вынесения обвинительного приговора (возможно, его и не будет) человек уже оказывается наказан. В законе также нет указаний на то, каким образом будет компенсироваться время нахождения во временном отстранении от должности. Из этого следует, что такой компенсации не будет вовсе, и срок полномочий, сократившись единожды, таким и останется.

Считаю, что эта норма в законе лишняя. Среди оснований отставки высшего должностного лица субъекта федерации уже указано такое основание, как вступление в законную силу обвинительного приговора суда, и этого вполне достаточно. Данная же норма дает Президенту возможность воздействовать на высших должностных лиц субъектов федерации в своих целях и по своему выбору, причем рамки закона, за которые выходить нельзя, оказались довольно размытыми.

Конституционный суд РФ, однако, в своем постановлении от 4 апреля 2002 года указал, что временное отстранение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от исполнения должностных обязанностей в случае предъявления ему обвинения служит правовым средством обеспечения объективности уголовного преследования, а также защиты прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52 Конституции Российской Федерации). Принятие соответствующего решения Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации создает гарантию от возможного злоупотребления служебным положением со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Поэтому временное отстранение такого лица от должности не в общем, а в специальном порядке не является произвольным отступлением от принципа равенства перед законом и судом. Лицо, занимая высокую публичную должность, добровольно соглашается с особенностями публично - правового статуса, связанными с такой должностью; вместе с тем оно в любом случае не лишается возможности судебного обжалования временного отстранения от должности.[[20]](#footnote-20)

Одной из форм ответственности органов государственной власти субъекта Федерации является ответственность перед гражданами, проживающими на территории данного субъекта (перед избирателями). Федеральное законодательство предусматривало до 2000 года ответственность перед населением субъекта Федерации высшего должностного лица субъекта РФ, устанавливая такую санкцию, как досрочное прекращение его полномочий в результате отзыва избирателями субъекта. При этом, в пункте «к» части 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» оговаривалось, что такая санкция может быть применена к высшему должностному лицу субъекта Федерации, в случае, если такое положение предусмотрено законодательством субъекта Российской Федерации. В 2000 году положения, касающиеся отзыва высшего должностного лица избирателями, были признаны не соответствующими Конституции РФ и указаны причины, по которым было принято такое решение. Из Постановления Конституционного суда следовало, что при устранении указанных причин институт отзыва может быть закреплен в законодательстве субъектов Федерации.

В настоящее время не во всех конституциях (уставах) субъектов Российской Федерация предусматривается применение такой санкции. Уставом Кемеровской области, например, отзыв Губернатора избирателями не предусмотрен. Но некоторые субъекты все же устанавливают данную санкцию, например, Новосибирская, Белгородская, Сахалинская, Иркутская, Тамбовская области, но при этом, как правило, конституциями (уставами) не устанавливается ни основания, ни процедура отзыва высшего должностного лица, а указывается только, что данные положения регулируются законами субъекта Федерации. Но иногда основные положения процедуры отзыва прописываются и в основном законе субъекта Российской Федерации.[[21]](#footnote-21)

Так, основные положения, касающиеся отзыва Главы администрации содержатся в Уставе Волгоградской области. В частности, статья 38 данного Устава устанавливает следующие основания отзыва Главы администрации - неисполнение или ненадлежащее исполнения им своих обязанностей, неоднократное или грубое нарушение Конституции Российской Федерации, Устава области, федерального и областного законодательства, но регламентировать саму процедуру отзыва предполагается в специальном законе.[[22]](#footnote-22)

Следует отметить, что большинство субъектов Федерации, которые предусмотрели в своем основном законе институт отзыва высшего должностного лица субъекта, до сих пор не приняли законов, регулирующих процедуру отзыва, что делает практически невозможным реализацию такой санкции конституционно-правовой ответственности, как отзыв высшего должностного лица субъекта РФ.

Конституционные принципы, в соответствии с которыми должны устанавливаться правовые механизмы отзыва высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) и выборных должностных лиц местного самоуправления, были сформулированы в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года N 10-П и от 2 апреля 2002 года N 7-П. Как подчеркнул Конституционный Суд, отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти, облегченная процедура отзыва недопустима.

Отзыв высшего должностного лица субъекта РФ может состояться лишь при условии, что за это проголосует более половины от общего (списочного) числа избирателей. Голосование об отзыве высшего должностного лица субъекта РФ может быть назначено только в том случае, если собраны подписи «весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица» (Конституционный Суд не конкретизирует это требование). Таким образом, механизм отзыва высшего должностного лица субъекта РФ должен быть качественно сложнее механизма его выборов, что должно препятствовать недобросовестному его использованию, превращению института юридической ответственности в орудие политической борьбы. Кроме того, основанием для отзыва высшего должностного лица субъекта РФ может служить лишь его неправомерная деятельность, то есть конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке.[[23]](#footnote-23)

На данный момент эти требования Конституционного Суда РФ в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации, которые устанавливают институт отзыва, учтены не в полном объеме.

Необходимо отметить, что при принятии конституций (уставов) первоначально большинство субъектов устанавливали не институт отзыва, а институт досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица и законодательного органа субъекта Федерации по результатам референдума. Однако Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что на референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления (подпункт «а» пункта 8 статьи 12). Аналогичные положения содержались и в Федеральном законе от 19.09.1997г «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя применительно к органам местного самоуправления запрет выносить на местный референдум указанные вопросы с точки зрения их конституционности, отметил, что данное ограничение обусловлено тем, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции Российской Федерации, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти. Кроме того, референдум, в отличие от отзыва в приведенной выше интерпретации, может быть не мотивированным, стихийным волеизъявлением, не обусловленным каким бы то ни было обстоятельством (должностное лицо просто перестало нравиться избирателям). Именно в таком качестве референдум, как основание прекращение полномочий высшего должностного лица и законодательного органа субъекта в настоящее время не допускается.[[24]](#footnote-24)

Как и в отношении законодательного органа власти субъекта РФ, в отношении высшего должностного лица субъекта Федерации установление в законодательстве субъектов Федерации дополнительной ответственности не противоречит федеральному законодательству. Отзыв предусматривается как мера ответственности за нарушение законодательства субъекта Федерации.. В соответствии со статьей 26 закона, невыполнение или нарушение законодательства субъекта РФ влечет ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов. Следовательно, конституциями (уставами) субъектов Федерации может быть установлена дополнительная ответственность законодательного органа государственной власти субъекта РФ за нарушение конституции (устава) субъекта РФ, а также законов субъекта Федерации.

Заключение.

В заключение хотелось бы отметить, что институт конституционно-правовой ответственности в законодательстве Российской Федерации появился недавно и требует совершенствования. Несомненно, процесс совершенствования законодательства не может быть быстрым, и очевидно, что он затянется на долгие годы. Тем более важно при этом учитывать все уже допущенные ошибки, а также необходимо использовать и опыт других федераций.

В целом, оценивая положения, касающиеся ответственности органов государственной власти субъектов Федерации, можно сказать, что эффективного механизма воздействия на допускающие в своей деятельности нарушения органы государственной власти субъекта Федерации пока что в России нет. Тем не менее, ведется работа, направленная на появление такого механизма. Об этом свидетельствует и внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и появление новых постановлений Конституционного суда Российской Федерации. Не стоит на месте и законодательство субъектов Федерации. Они самостоятельно устанавливают дополнительные меры ответственности выборных органов власти субъектов в целях достижения наилучшего результата, а также предотвращения возможных нарушений со стороны этих органов.

Используемая литература:

1.Конституция Российской Федерации, 1993// Информационная правовая система «Консультант»

2.Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999// Информационная правовая система «Консультант»

3.Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 2002 года «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»//http://ks.rfnet.ru/pos/p8\_02.htm

4. Устав Кемеровской области, 1997//Информационная правовая система «Консультант»

5.Конституция Республики Башкортостан, 1993г.// www.uic.bashedu.ru/konkurs/kusimov/html/const.html

6.Устав Смоленской области, 2001г.// www.legislature.ru/ruconst/smolensk.html

7.Устав Тюменской области//http://socarchive.narod.ru/bibl/polros/Tiumen

8.Устав Волгоградской области// www.legislature.ru/ruconst/volgograd.html

9.Закон Кемеровской области от 04.10.1999 №61-ОЗ «О порядке отзыва депутата Совета народных депутатов Кемеровской области»// Информационная правовая система Консультант»

10.М. Авдеенкова, Ю. Дмитриев Конституционно-правовая ответственность в России//www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm

11.Жученко А.А. Способы обеспечения соответствия конституций Республик федеральной Конституции// Информационная правовая система «Консультант»

12.Карасев М.Н. О государственно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации// Информационная правовая система «Консультант»

13.Лазарев Л. Исполнение решений Конституционного суда РФ// Информационная правовая система «Консультант»

14.Лучин В.О. Конституционные деликты//Государство и право 2000 №1

15.Лучин В, Мазуров А. Указы Президента РФ. М., 2000.

16.Мещеряков А.Н. Специфика республиканской формы правления в отдельных субъектах Российской Федерации//Информационная правовая система «Консультант»

17.Сергеев А.А. Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности//Информационная правовая система «Консультант»

18.Стоякина И.С. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации// http://legat.irk.ru/aum/9/9\_1\_4.rtf

19. Юридический энциклопедический словарь. Главный редактор А.Я. Сухарев М., 1984

20.Шаповалов В.Л. Реформа федеративных отношений.//www.education.rekom.ru/2\_2002/shapowalow.htm

1. М. Авдеенкова, Ю. Дмитриев Конституционно-правовая ответственность в России//www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm [↑](#footnote-ref-1)
2. М. Авдеенкова, Ю. Дмитриев Конституционно-правовая ответственность в России//www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm [↑](#footnote-ref-2)
3. Юридический энциклопедический словарь. Главный редактор А.Я. Сухарев М., 1984 С.232 [↑](#footnote-ref-3)
4. М. Авдеенкова, Ю. Дмитриев Конституционно-правовая ответственность в России//www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm [↑](#footnote-ref-4)
5. И.С. Стоякина Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации//http://legat.irk.ru/aum/9/9\_1\_4.rtf [↑](#footnote-ref-5)
6. И.С. Стоякина Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации//http://legat.irk.ru/aum/9/9\_1\_4.rtf [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 2002 года.//http://ks.rfnet.ru/pos/p8\_02.htm [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 2002 года.//http://ks.rfnet.ru/pos/p8\_02.htm [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 2002 года.//http://ks.rfnet.ru/pos/p8\_02.htm [↑](#footnote-ref-9)
10. И.С. Стоякина Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации// http://legat.irk.ru/aum/9/9\_1\_4.rtf [↑](#footnote-ref-10)
11. В.О. Лучин Конституционные деликты//Государство и право 2000 №1 С.12 [↑](#footnote-ref-11)
12. И.С. Стоякина Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации// http://legat.irk.ru/aum/9/9\_1\_4.rtf [↑](#footnote-ref-12)
13. М. Авдеенкова, Ю. Дмитриев Конституционно-правовая ответственность в России//www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm [↑](#footnote-ref-13)
14. Там же. [↑](#footnote-ref-14)
15. И.С. Стоякина Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации// Академический юридический журнал 2002 №3 [↑](#footnote-ref-15)
16. Лучин В, Мазуров А. Указы Президента РФ. М., 2000. С.81 [↑](#footnote-ref-16)
17. Конституция Республики Башкортостан 1993г.//www.uic.bashedu.ru/konkurs/kusimov/html/const.html [↑](#footnote-ref-17)
18. И.С. Стоякина Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации//http://legat.irk.ru/aum/9/9\_1\_4.rtf [↑](#footnote-ref-18)
19. Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 2002 года.//http://ks.rfnet.ru/pos/p8\_02.htm [↑](#footnote-ref-19)
20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002//http://ks.rfnet.ru/pos/p8\_02.htm [↑](#footnote-ref-20)
21. И.С. Стоякина Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации//http://legat.irk.ru/aum/9/9\_1\_4.rtf [↑](#footnote-ref-21)
22. Устав Волгоградской области// www.legislature.ru/ruconst/volgograd.html [↑](#footnote-ref-22)
23. А.А. Сергеев Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности//Информационная правовая система «Консультант» [↑](#footnote-ref-23)
24. И.С. Стоякина Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации//http://legat.irk.ru/aum/9/9\_1\_4.rtf [↑](#footnote-ref-24)