

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. Чепус

*Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

Поступила в редакцию 20 сентября 2014 г.

**Аннотация:** анализируются основные проблемы конституционной ответственности органов исполнительной власти и возглавляемых ими должностных лиц. Исследуются правовые основания, возникающие проблемы правового регулирования вопросов ответственности исполнительной власти в регионах. Излагается авторское видение региональных проблем парламентской ответственности в Российской Федерации, а также предлагаются пути их решения через определенные механизмы.

**Ключевые слова:** законодательный (представительный) орган, исполнительная власть, субъекты РФ, конституционная ответственность, разделение властей, проблемы.

**Abstract:** there are analyzed the main problems of the constitutional responsibility of executive authorities and officials headed by them. In article it is investigated the legal grounds, arising gaps of legal regulation of questions of responsibility of executive power in regions. Author's vision is stated on regional problems of parliamentary responsibility in the Russian Federation and there are proposed ways their solutions via certain mechanisms.

**Key words:** legislative (representative) authority; executive power, territorial subjects of the Russian Federation, constitutional responsibility, division of the authorities, problems.

Рассматривая вопросы конституционной ответственности исполнительных органов государственной власти на региональном уровне, нельзя не обратить внимание на целый ряд проблем, существующих как на уровне регионального законодательства, так и в правоприменительной практике. Забегая вперед, отметим, что разрешения многих проблем нами видится в принятии изменений действующего законодательства с целью совершенствования института парламентской ответственности органов исполнительной власти в регионах.

В первую очередь обратим внимание на такую проблему, как отсутствие в Конституции РФ и действующем законодательстве сформулированной и закрепленной дефиниции «конституционная ответственность», общими признаками которой должны являться «государственно-волевой и властно-императивный характер, интегративный и официальный характер, системность, фундаментальность, реалистичность, динамичность и стабильность; публичность и некоторые другие»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Правовая политика России (общетеоретические и отраслевые проблемы) : учеб. пособие / под ред. А. В. Малько. М., 2014. С. 17.

Некоторые ученые и практики могут не согласиться с данным тезисом, поскольку с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) прямо указывается на ответственность органов государственной власти субъектов РФ (ст. 3.1), а также на ответственность за нарушение законодательства субъекта РФ (ст. 26) и ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ (ст. 29.1) и некоторые другие положения данного закона. В Законе № 184-ФЗ речь идет именно об ответственности как таковой, которая выражается в разнообразных видах. Например, в ст. 3.1 говорится об ответственности органов государственной власти (в первую очередь исполнительной) за нарушение норм Конституции РФ и законодательства, но такая ответственность распространяется не на орган, а на должностных или выборных лиц, входящих в данный орган, а следовательно, говорить об ответственности органа как такового было бы неверно.

Таким образом, ответственность в случае нарушения Конституции РФ и законодательства ложится сугубо на членов данного органа, которые в зависимости от совершенного деликта будут привлечены к ответственности, которая может быть уголовной в случае, например, нарушения ст. 286 Уголовного кодекса РФ, связанного с превышением должностных полномочий; административной – несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (ст. 19.6.1 КоАП РФ); гражданской – неисполнение того или иного гражданско-правового обязательства.

В правовых актах о вышеперечисленных трех видах ответственности имеются нормы, согласно которым и происходит привлечение к данным видам ответственности. Однако такие нормы отсутствуют в отношении конституционной ответственности, которая заменяется или политической, или иной другой, например финансовой или бюджетной, в случае нарушения норм бюджетного или финансового законодательства.

В вопросах применения конституционной ответственности к органам исполнительной власти ближе всего стоят нормы ч. 2 ст. 19 Закона № 184-ФЗ, за нарушение которых может быть выражено недоверие со стороны законодательного органа власти высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Также сюда можно отнести и основания, по которым осуществляется отзыв высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности Президентом РФ в связи с утратой его доверия, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Законом № 184-ФЗ, по нашему мнению, выступает больше проявлением

политической ответственности, чем конституционной, так как оснований применения данного вида ответственности в законодательстве не содержится.

Таким образом, разрешение данной проблемы нами видится в принятии специального федерального закона, определяющего правовые положения института конституционно-правовой ответственности, в том числе и для субъектов РФ, и содержащего в себе общие понятия применения тех или иных санкций и классификацию мер конституционно-правовой ответственности в отношении того или иного круга лиц, а равно иные процедурные вопросы отрешения от должности должностных лиц. Причем, по мнению Н. М. Колосовой, которая сформулировала данную идею впервые, предлагается принять федеральный конституционный закон «О публично-правовой ответственности органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц»<sup>2</sup>. Такой же позиции придерживается и Н. В. Витрук<sup>3</sup> и ряд других исследователей проблемы конституционной ответственности<sup>4</sup>.

Можно пойти и по иному пути, а именно внести изменения в Конституцию РФ<sup>5</sup>. Так, В. Л. Виноградов предлагает дополнить ст. 78 Конституции РФ нормами о вмешательстве Российской Федерации в дела ее субъектов, предусмотрев возможность введения прямого федерального правления в субъекте РФ, передаче законодательных полномочий Федеральному Собранию и использование иных принудительных мер в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом<sup>6</sup>. По мнению А. А. Кондрашева, для того чтобы завершить процесс формирования действенного механизма защиты территориальной целостности, конституционной безопасности и правопорядка на территории России, необходимо внесение поправок в Конституцию РФ и принятие ряда федеральных законов для формирования новых мер конституционно-правовой ответственности субъектов РФ. Соответственно необходимо поло-

---

<sup>2</sup> См.: Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 35.

<sup>3</sup> См.: Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. С. 168.

<sup>4</sup> См.: Авдиенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации : курс лекций. М., 2002. Ч. 1. С. 250–251 ; Завьялов Д. Ю. Конституционная ответственность как особый вид юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград., 2002. С. 8 ; Авакьян С. А., Арбузкин А. М., Аринин А. М. Федеральное вмешательство : концепция и проект федерального закона // Вестник Моск. ун-та. Сер.: Право. 2000. № 6. С. 20–48.

<sup>5</sup> См.: Виноградов В. Л. Ответственность в механизме охраны конституционно-го строя. М., 2005. С. 201 ; Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации : вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации. Красноярск, 1999. С. 109–110 ; Барциц И. Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 457 ; Кудряшова О. В. Федеративная ответственность как институт конституционного права. М., 2008. С. 257.

<sup>6</sup> См.: Виноградов В. Л. Указ. соч. С. 201.

жение ст. 78 Конституции РФ дополнить «правом федеральных органов государственной власти применять меры ответственности к органам государственной власти субъектов РФ и обеспечивать полномочия федеральной государственной власти на всей территории России»<sup>7</sup>.

Таким образом, разрешение данного вопроса видится возможным только через изменение законодательства Российской Федерации. Научные споры о том, каким образом это будет лучше осуществить (через принятие специального закона или через внесение в главу 3 Конституции РФ поправок), не влияют на положительное разрешение данной проблемы.

Следующей проблемой парламентской ответственности на региональном уровне можно считать проблему взаимодействия ветвей как федерального, так и регионального уровней, суть которой сводится к тому, что вся система органов государственной власти должна строиться на основе принципа разделения властей. Вместе с тем в разных регионах данный принцип реализован неодинаково, в зависимости от их специфики и особенностей. Все субъекты РФ можно разделить на три категории.

В большинстве субъектов РФ истолкование указанного принципа осуществляется как «основа организации государственной власти». Например, законодательный, исполнительный и судебный органы государственной власти в Воронежской области самостоятельные и действуют на основе принципа разделения власти в рамках своих полномочий, установленных федеральным и областным законодательством (ст. 24 Устава Воронежской области). Сюда же можно отнести уставы Новосибирской (ст. 7), Ленинградской (ст. 3), Ярославской (ст. 7), Кемеровской (ст. 7) и других областей.

Вторая категория субъектов РФ реализуют данный принцип как принцип взаимоотношений законодательного и исполнительного органов государственной власти, их равнозначности и самостоятельности в целях соблюдения интересов населения. Например, Тверская область (ст. 20 Устава); Липецкая область (ст. 46 Устава), Тульская область (ст. 8 Устава) и др.

Третьи же указывают, что система органов государственной власти устанавливается им самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, установленными федеральным законом, причем, не разделяя на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Такая осторожность в употреблении термина «принцип разделения властей» ничем не обусловлена и в большей степени создает искаженное представление о некой неподотчетности, а может, и безответственности властей друг к другу. Данные проявления содержатся в Уставах Иркутской области (ст. 9); Приморского Края (ст. 9); Конституции Республики Хакасия (ст. 8).

---

<sup>7</sup> Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 452–563.

Таким образом, разноречивое толкование принципа разделения властей, различное понимание его в региональном законодательстве создает немалые трудности и проблемы в вопросах взаимодействия органов власти, их ответственности по отношению друг к другу, разграничению полномочий в их деятельности, контроля за переданными полномочиями со стороны Федерации, а во многом и порождает проблемы злоупотреблением власти и децентрализации таковой. Разрешение данной проблемы, противоречивости регионального законодательства возможно преодолеть через формирование концептуальных принципов применения мер конституционно-правовой ответственности в позициях Конституционного Суда РФ. В решениях и позициях Конституционного Суда заложены принципы построения системы органов государственной власти, их ответственность, тем самым определяя содержание соответствующих федеральных законов и нормативных правовых актов.

Близкая к предыдущей проблеме по своим существенным свойствам является проблема стремления многих субъектов (особенно республик) создать в регионе схожую схему федерального взаимодействия исполнительной и законодательной властей. Принимая во внимание, что по форме правления Россия является республикой с сильной президентской властью, поэтому реализация данной модели была бы интересна некоторым субъектам. На практике до 2000 г. многие субъекты, в частности республики, реализовывали данную модель, однако с принятием Закона № 184-ФЗ такая возможность была нивелирована. По нашему глубокому убеждению, реализация на региональном уровне модели взаимоотношений исполнительной и законодательной властей привела к процессам сецессии и игнорирования федерального законодательства, злоупотребления властью, централизации власти в одних руках. В связи с этим институт антикоррупционной экспертизы является важной составляющей в решении рассматриваемой проблемы, изучению которой посвящены работы Н. В. Мамитовой<sup>8</sup>. Мы отметим лишь то, что «основная нагрузка по осуществлению антикоррупционной экспертизы как средства антикоррупционной правовой политики ложится на прокуратуру, а также на федеральные и региональные органы исполнительной власти»<sup>9</sup>.

Вместе с тем Н. В. Витрук утверждает, что нельзя брать за образец структуру и взаимодействие органов государственной власти на федеральном уровне и подгонять под федеральную схему систему организации государственной власти в субъектах РФ<sup>10</sup>. Такого же мнения при-

---

<sup>8</sup> См.: Мамитова Н. В. Правовая экспертиза российского законодательства : учеб.-практ. пособие. М., 2013 ; *Ее же*. Антикоррупционная правовая политика : проблемы формирования в современной России // Право и современные государства : науч.- практ. журнал. 2013. № 3. С. 35–40.

<sup>9</sup> Мамитова Н. В. Проблемы антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры РФ // Вопросы правоведения. 2013. № 1. С. 288–295.

<sup>10</sup> См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

держивается и М. В. Баглай, считая, что субъекты Федерации не вправе принимать парламентскую форму правления со всеми присущими ей институтами, в том числе с подчиненным по отношению к представительному органу положению исполнительной власти<sup>11</sup>. Напротив, С. А. Авакьян считает, что различие моделей, используемых субъектами Федерации, вполне допустимо. Толкования Конституционного Суда по вопросу разделения властей, касающиеся субъектов Федерации, не должны быть односторонними, стремящимися к варианту, который сегодня представляется единственно верным<sup>12</sup>.

Важным для исследования выступает привлечение внимания к проблеме повышения эффективности контрольных функций парламентов субъектов РФ с целью привлечения к конституционно-правовой ответственности.

Парламентский контроль должен осуществляться таким образом и в таких процедурных формах, чтобы органы исполнительной власти не утратили своего статуса, самостоятельности и престижа<sup>13</sup>. В этом аспекте контроль предстает не только самостоятельной функцией, но и элементом общей государственной воли, выражаемой при принятии государственно-правовых и государственно-исполнительских решений<sup>14</sup>.

Теоретический анализ конституционного (уставного) законодательства субъектов позволяет выделить трехвекторное направление развития законодательства:

1. Установление конкретного перечня контрольных полномочий в тех или иных сферах деятельности. Например, по данному пути пошли: Томская область, в Уставе которой содержится 18-я глава, посвященная контрольным полномочиям Думы; Саратовская область (ст. 44); Курская область (ст. 31); Астраханская область (ст. 17); Ивановская область (ст. 55) и большинство других субъектов Федерации.

2. Установление в законодательстве субъекта контрольного характера деятельности законодательного органа, распространяющегося на все его полномочия. В основном такой парламентский контроль устанавливается в законодательстве республик, например Конституции Республики Саха (Якутия) (ст. 54); Республики Марий Эл (ст. 64); Республики Тыва (ст. 96); Удмуртской Республики (ст. 31).

---

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1. С. 44.

<sup>12</sup> См.: Авакьян С. А. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации : нерешенные проблемы // Там же. 1997. № 2. С. 47.

<sup>13</sup> См.: Ливеровский А. А. О контрольных функциях представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Парламентские процедуры : проблемы России и зарубежный опыт / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2003. С. 389–397.

<sup>14</sup> См.: Сурков Д. Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации. Иркутск, 1999. С. 152–153.

3. Отсутствие в Конституции (Уставе) субъекта закрепленных контрольных полномочий за законодательным (представительным) органом власти или отсылочный характер таких полномочий, как, например, в Чувашской Республике, где для осуществления контроля за исполнением республиканского бюджета Государственный Совет образует Контрольно-счетную палату Чувашской Республики. По такому же пути пошла и Белгородская область, в которой для осуществления контроля за исполнением бюджета создается Контрольно-счетная палата. В Республиках Алтай, Калмыкия, Самарской и Кировской областях и некоторых других регионах контрольные функции парламентов в их Конституциях (Уставах) вообще отсутствуют.

В основном весь парламентский контроль в субъектах Федерации сводится либо к соблюдению и исполнению законов, либо к исполнению бюджета, либо исполнению бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов или соблюдению установленного порядка распоряжения собственностью, а также осуществлению иных полномочий, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ.

Таким образом, складывающаяся система парламентского контроля, тем более на региональном уровне, находится в зачаточном состоянии. Достаточно вспомнить, что только на федеральном уровне весной 2013 г. был принят федеральный закон<sup>15</sup>, регламентирующий вопросы парламентского контроля со стороны Государственной Думы. Поэтому следует помнить, что контрольные полномочия парламентов могут быть довольно обширны и осуществляться в разнообразных формах. К сожалению, как отмечает А. П. Жуков, формальное наличие у законодательного (представительного) органа субъекта Федерации контрольных полномочий далеко не всегда означает реальное их использование. Даже если законодательный (представительный) орган субъекта Федерации наделен достаточными контрольными полномочиями, на практике это совсем не гарантирует их широкого применения<sup>16</sup>.

Очевидно, что усиление контрольных полномочий законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации должно выступать как реализация одного из важнейших приоритетов по совершенствованию и дальнейшему развитию законодательства в данной области. Региональным парламентам следует развивать институт парламентского контроля не только в бюджетных правоотношениях (финансовый контроль), но и в иных вышеперечисленных формах, которые, на наш взгляд, могут быть отражены в региональных законах о парламентском контроле законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Федерации. Правовые основы принятия таких законов

---

<sup>15</sup> О парламентском контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

<sup>16</sup> См.: Жуков А. П. Ответственность органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов РФ : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2008. С. 93.

на региональном уровне были заложены с принятием Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», по аналогии с которым можно реализовать контрольные полномочия парламентов в регионах России. В региональных законах следует также предусмотреть цели, задачи, виды, формы, общие основания и последствия региональных парламентско-контрольных мероприятий. Только при этих условиях в стране будет создана действенная система парламентского контроля как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Итак, в целях формирования полноценного института конституционно-правовой ответственности органов исполнительной власти как на уровне Федерации, так и ее субъектов требуется проведение полномасштабной работы по законодательному закреплению конституционно-правовой ответственности органов исполнительной власти, их взаимодействие с законодательной властью и федеральными органами государственной власти в целом.

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*Чепус А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права*

*E-mail: alexal\_2004@mail.ru*

*Тел.: 8-926-180-26-60*

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*Chepus A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, of the Constitutional Law Department*

*E-mail: alexal\_2004@mail.ru*

*Tel.: 8-926-180-26-60*