

**О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ (ПАРЛАМЕНТОВ)
СУБЪЕКТОВ ЗАРУБЕЖНЫХ ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Э. С.-М. Ахьядов

Чеченский государственный университет

Поступила в редакцию 21 мая 2018 г.

Аннотация: статья посвящена вопросам отзыва как конституционно-правового института и основания досрочного прекращения полномочий региональных парламентов на примере ряда зарубежных федеративных государств. Рассматриваются основания отзыва, анализируется практическая отзыв как меры конституционно-правовой ответственности, содержатся предложения по улучшению данного института.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, законодательный орган, субъект, анализ.

Abstract: the article is devoted to the issues of revocation as a constitutional and legal institution and grounds for early termination of powers of regional parliaments on the example of a number of foreign Federal States. The article discusses the bases of opinion, examines the practicality of opinion as measures of constitutional legal responsibility, the report contains suggestions for improvement of this Institute.

Key words: constitutional legal responsibility, legislative body, subject, analysis.

Невозможно провести анализ конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти или парламентов субъектов Федерации без сравнительного анализа указанной проблематики в контексте мирового опыта федерализма и организации взаимодействия между Федерацией и ее субъектами, а также между органами различных ветвей власти в субъектах Федерации.

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

Одним из наиболее распространенных и древнейших институтов ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ является институт роспуска. Как институт досрочного прекращения полномочий законодательного органа власти субъекта Федерации он возник в Швейцарии в XIX столетии. Впервые институт роспуска был введен в 1852 г. в кантонах Ааргау и Шаффхаузен¹.

¹ См.: Курти Т. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. СПб., 1900. С. 145. Цит. по: Богомолов Н. С. Конституционно-правовая ответственность как формально-юридическая категория // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2010. № 17. С. 68–74.

Как указывает Н. С. Богомолов, «...в настоящее время возможность роспуска представительных органов государственной власти субъектов Федерации существует в ряде государств с парламентарной и смешанной формами правления. В президентских республиках (например, в США, Аргентине, Бразилии) институт роспуска парламента отсутствует»².

Иногда инициатива роспуска представительных органов субъектов Федерации принадлежит федеральным органам (например, в рамках федерального вмешательства), однако его существование возможно и в рамках конституционного механизма субъектов Федерации. Так, в Австрии законодательный орган земли – ландтаг – может быть распущен президентом по представлению федерального правительства и с согласия верхней палаты парламента – федерального совета.

Согласно Федеральному конституционному закону Австрийской Республики «...согласие федерального совета должно быть дано в присутствии половины членов и большинством в две трети поданных голосов»³. Законом установлено, что «в голосовании не могут участвовать представители той земли, ландтаг которой должен быть распущен. В соответствии с положениями Конституции земли в случае роспуска ландтага в течение трех недель должны быть назначены новые выборы; вновь избранный ландтаг должен быть созван в течение четырех недель после выборов. Основания для роспуска ландтага Конституция Австрии не называет».

Конституциями ряда земель Германии предусмотрен роспуск ландтага на основе решения, принятого в результате референдума (Бавария, Баден-Вюртемберг, Рейнланд-Пфальц). Беря за основу основания, в связи с которыми такой вопрос выносится на референдум, в принципе можно рассматривать это как меру конституционно-правовой ответственности». Общепринятым является мнение, что до настоящего времени в истории ФРГ таких явлений не происходило. Н. С. Богословский указывает, что в Федеральной земле Бавария в 1998 г. «...был проведен референдум по вопросу упразднения второй палаты парламента – сената, в результате чего данный орган перестал существовать. Однако в данном случае речь идет о полной ликвидации государственного органа, а не о его временном роспуске»⁴.

В качестве оснований для роспуска представительного органа субъекта Федерации в основном можно рассматривать ситуации, связанные с невозможностью формирования правительства или совместной деятельности правительства с легислатурой (недоверие правительству, отказ в

² Богомолов Н. С. Указ. соч.

³ См.: Федеральный конституционный закон Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. (ст. 100) // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С. 73–74.

⁴ В 1998 г. в Баварии был проведен референдум по вопросу упразднения второй палаты парламента – сената, в результате чего данный орган перестал существовать. Однако в данном случае речь идет о полной ликвидации государственного органа, а не о его временном роспуске.

доверии). Но в некоторых случаях роспуск возможен и в связи с нарушениями законодательства представительными органами субъектов Федерации.

Стоит отметить тот факт, что «в некоторых федерациях (например, в Индии) такие меры ответственности, как приостановление деятельности законодательного органа власти субъекта на определенный срок и отстранение от должности главы правительства субъекта (отставка правительства в целом), используемые, как правило, только в качестве реакции на совершенное правонарушение, из-за несовершенства законодательства применяются и при отсутствии правонарушений». В связи с этим Д. Д. Басу, известный индийский юрист, указывает на следующие обстоятельства: «...зачастую эти меры применялись федеральным правительством в тех случаях, когда происходили неудачи в формировании правительства или когда правительство штата было сформировано из числа представителей оппозиционной по отношению к федеральному правительству партии, в случаях невозможности создать эффективное управление, неспособности создания стабильных правительств и др.»⁵.

В интерпретации И. В. Айдаровой «...речь не идет о применении мер конституционной ответственности, это скорее специфические меры предупреждения дестабилизации конституционной системы, способ организованного воздействия федерации на систему власти в субъектах. В таких ситуациях указанные формы принудительного воздействия на органы государственной власти субъектов выступают своеобразной разновидностью властно-организационных санкций, хотя их применение в этом качестве нетипично для большинства зарубежных федераций»⁶.

В конституциях таких федеративных государств, как ФРГ (ч. 3, 5 ст. 84) и Австрия (ч. 3–4 ст. 16), Федерации предоставлено право при невыполнении субъектами Федерации своих обязанностей в области законодательства временно отбирать полномочия по принятию конкретных законов. В этом случае принимается федеральный нормативно-правовой акт, который теряет силу при принятии субъектом Федерации требуемого документа.

Федеральному правительству ФРГ специальным федеральным законом могут быть предоставлены полномочия давать конкретные указания по выполнению федеральных законов, которые передаются высшим ведомствам земли. Однако в тех случаях, которые федеральное правительство «сочтет срочными», оно действует напрямую. Выполнение указаний федерального правительства возлагается на высшие ведомства земель. В соответствии с п. 2 ст. 72 Основного закона ФРГ Федерация вправе законодательствовать в сфере конкурирующей компетенции, когда регулирование вопроса законодательством земли могло бы нарушить инте-

⁵ Цит. по: *Барциц И. Н.* Федеративная ответственность : конституционно-правовые аспекты. М., 1999.

⁶ *Айдарова И. В.* Институт федерального вмешательства : российский и зарубежный опыт правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

рессы другой земли или всей страны в целом, но факта конституционного правонарушения еще не было установлено.

Аналогичным образом сконструирована конституционная норма, устанавливающая, что при выполнении договоров с иностранными государствами «федерация обладает правом надзора по вопросам, входящим в сферу собственной компетенции земель».

Статья 162 Конституции Бельгии, устанавливая общие принципы деятельности провинциальных и коммунальных учреждений, прямо устанавливает, «...что одним из важнейших принципов является вмешательство органов государственного надзора или федеральной законодательной власти в целях недопущения нарушения закона или нанесения ущерба общегосударственным интересам»⁷.

Решение о самороспуске может быть принято законодательным органом власти субъекта Федерации самостоятельно. Как указывает Т. С. Верина, акт самороспуска законодательного органа власти субъекта Федерации «...предполагает как бы обращение к избирателям, обязанным провести выборы лица или лиц, которые заменят тех, кто решил добровольно оставить свой пост»⁸. Однако уже роспуск органа законодательной власти субъекта Федерации под влиянием или по решению органа, принадлежащего к другой ветви государственной власти, отмечает Т. С. Верина, «...также будто бы преследует цель уяснения отношения избирателей к работе распущенного органа или отрешенного от должности лица. Но на деле нередко само наличие права роспуска является средством давления, удерживающим орган, который может быть распущен, или лицо, которое может быть отрешено от должности, от конфронтации с органом, обладающим правом роспуска или отрешения»⁹.

Т. С. Верина указывает на существенные различия последствий досрочного прекращения полномочий законодательного органа власти субъекта Федерации и высшего должностного лица (главы, губернатора) субъекта Федерации. «Прекращение деятельности главы исполнительной власти по собственной его инициативе или по решению законодательного органа не прерывает самой этой деятельности, поскольку отрешенное от исполнения обязанностей лицо сразу же заменяется иным лицом, временно исполняющим его обязанности. Таким образом, деятельность органов исполнительной власти в целом продолжается. Досрочный же роспуск законодательного органа всегда приводит к перерыву его деятельности, по крайней мере, на время, необходимое для проведения новых или повторных выборов»¹⁰.

В рамках исследования рассмотрим институт конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов

⁷ Миронюк М. Г. Современный федерализм : сравнительный анализ. М., 2008.

⁸ Верина Т. С. Система «сдержек и противовесов» в контексте разделения властей // Аграрное и земельное право. 2010. № 6. С.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

власти субъектов Федерации комплексно по отдельным федеративным государствам.

Как отмечает С. А. Авакьян, «...несмотря на существование в Индии второго уровня государственной власти, роль органов власти штатов может оказаться (и в ряде случаев действительно оказывалась) существенно принижена в результате использования механизмов чрезвычайного положения и президентского правления, усиливающих потенциал централизации власти в государстве»¹¹.

Статьей 352 Конституции устанавливается, если президент приходит к убеждению, что существует угроза возникновения чрезвычайного положения, когда безопасность Индии или какой-либо части ее территории оказывается под угрозой вследствие войны, внешней агрессии или вооруженного восстания, он может посредством прокламации объявить о введении чрезвычайного положения на всей территории Индии или ее части. Президент может издать такую прокламацию только на основе решения Кабинета Союза (состоящего из премьер-министра и министров, имеющих ранг членов Кабинета) и обязан вынести ее на рассмотрение каждой палаты Парламента. Без одобрения обеими палатами большинством списочного состава и двумя третями присутствующих на заседании прокламация теряет силу через месяц; при условии одобрения – может действовать в течение шести месяцев с возможностью последующего продления (всякий раз – максимум на шесть месяцев). Во время действия прокламации исполнительная власть Союза получает право давать распоряжения штатам относительно способов реализации их исполнительной власти, а Парламент – право издавать законы по любому вопросу (ст. 353). Кроме того, Конституция допускает возможность ограничения целого ряда прав и свобод личности на время действия чрезвычайного положения (ст. 358).

Сложно отрицать, что конституционный институт чрезвычайного положения в Индии является «необходимым элементом функционирования государственного механизма», однако следует учитывать потенциал его использования не только при обстоятельствах, угрожающих государственному суверенитету и территориальной целостности Республики (октябрь 1962 г., при агрессии со стороны Китая; декабрь 1971 г., вооруженный конфликт с Пакистаном), но и при угрозе стабильности политического режима, а также борьбы с оппозицией (1975–1977 гг., обострение социальных противоречий на фоне стремления И. Ганди к сохранению власти)¹². Обращает на себя внимание участие в принятии решений о чрезвычайном положении нескольких основных субъектов политических отношений; ситуация доминирования в политической жизни одной партии благоприятствует злоупотреблению данным институтом; однако при

¹¹ Организация государственной власти в России и зарубежных странах : учеб.-метод. комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014.

¹² См.: *Домрин А. Н.* Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах (на примере Великобритании и Индии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 9.

отходе от доминантно-партийной системы политические сдержки, реализуемые в этом процессе законодательной властью и особенно верхней палатой Парламента, могут оказаться более существенными.

Институт президентского правления (в соответствии со ст. 356 – случаи остановки действия конституционного механизма в штатах) применяется, если президент, получив от губернатора отчет, или иным образом приходит к убеждению, что возникла ситуация, при которой управление штатом не может осуществляться в соответствии с положениями Конституции. Издаваемая в таком случае прокламация должна быть также одобрена двумя палатами Парламента, без чего утрачивает свое действие по истечении двух месяцев. В рамках действия прокламации президент может принимать на себя все или некоторые функции правительства соответствующего штата, объявлять, что полномочия легислатуры штата могут осуществляться Парламентом (последний, в свою очередь, может передать их самому президенту (ст. 357)), издавать такие постановления, которые представляются президенту необходимыми или желательными для исполнения целей прокламации, включая положения, полностью или частично приостанавливающие действие любых норм Конституции в отношении любого органа власти штата, за исключением высших судов.

Так же, как режим чрезвычайного положения, режим президентского правления может служить эффективным конституционным механизмом чрезвычайного характера, необходимым для поддержания единства государства; данный режим «позволяет в кризисный период легитимно применять сравнительно жесткие меры в локальном масштабе, не выходя при этом за рамки конституционного процесса, и своевременно и адекватно реагировать на исключительные ситуации»¹³.

При этом стоит обратить внимание, что в отдельные периоды институт президентского правления использовался с целью смещения органов власти штатов, настроенных оппозиционно по отношению к центральной власти. Поскольку на практике президентское правление может означать не что иное, как роспуск органов власти штата, причем произведенный по узкополитическим мотивам, не защищаемым Конституцией, признанное значение имеет судебный контроль за действиями главы государства (и Совета министров, дающего президенту соответствующие «советы»). В деле Боммай против Индии Верховный суд Индии подчеркнул, что, хотя полномочие по введению президентского правления предоставлено главе государства Конституцией, оно не является абсолютным и подлежит судебному контролю; в случае введения режима президентского правления без надлежащих оснований Суд может отменить соответствующую прокламацию главы государства.

Из этого следует, что политико-территориальное устройство Индии демонстрирует определенную асимметрию и гибкость, сочетание тенденций к централизации и децентрализации в различных сферах общественной жизни, направленное на развитие Индии как сложно структу-

¹³ Аллатов Ю. М. Конституционно-правовой институт президентского правления в штатах Индии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 7.

рированного, но единого государства. Особенности индийского народа, населяющего обширную территорию, этнически и лингвистически разнообразного, проживающего в неодинаковых социальных и экономических условиях, предопределили конструкцию организации власти «по вертикали», направленную на интеграцию общества и государства.

Определенный интерес представляет и регламентация схожего института в региональном (регионалистском) государстве Итальянская Республика. «Президент республики мотивированным декретом может распустить областной совет, уволить Председателя джунты за совершение действий, противоречащих Конституции, или за грубые нарушения закона. Роспуск и увольнение могут быть также осуществлены по основаниям национальной безопасности. Декрет принимается после проведения консультаций с комиссией депутатов и сенаторов по областным вопросам (ст. 126)».

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

«Если область считает, что какой-либо закон или акт, имеющий силу закона государства или другой области, наносит ущерб ее компетенции, то она может поставить вопрос о конституционной законности перед Конституционным судом в течение 60 дней со времени опубликования закона или акта, имеющего силу закона (ст. 127)».

Конституция Мексиканских Соединенных Штатов устанавливает, что «...судебные власти страны уполномочены рассматривать все споры: а) возникающие в связи с решениями или действиями органов власти, нарушающими конституционные права человека; б) возникающие в связи с решениями или действиями федеральных органов власти, нарушающими или ограничивающими суверенитет штатов; в) возникающие в связи с решениями или действиями органов власти штатов, нарушающими компетенцию федеральных органов власти» (ст. 106).

«Из этих норм вытекает необходимость защиты компетенции федеральных органов власти и субъектов Федерации от взаимных нарушений и посягательств. В Мексике разработана и широко применяется процедура ампаро, которая является институтом конституционного контроля и направлена на защиту принципа верховенства федеральной конституции. Основной целью процедуры ампаро является защита конституционных прав граждан, юридических лиц и режима разграничения компетенции между органами власти штатов и федерации. Эта процедура направлена на защиту конституции в силу гарантии законности, закрепленной в статье 16 Основного закона Мексики. Следует подчеркнуть, что при защите от посягательств со стороны любой из трех ветвей публичной власти конституционных гарантий, установленных данной

нормой, обеспечивается и соблюдение установленного в стране конституционного правопорядка».

Как указывает А. А. Клишас, «...мексиканская процедура ампаро направлена не только на защиту положений Основного закона, но и всего законодательства в целом, что придает ей характер уникального контрольно-судебного механизма обеспечения конституционности и режима законности»¹⁴. А. А. Клишас отмечает, что «...в качестве субъектов, уполномоченных выступать в процедуре ампаро как заявители, статья 106 Конституции Мексики определяет орган власти штата, компетенция которого была нарушена актом органа федеральной власти, что повлекло за собой причинение личного (нарушена компетенция именно этого органа) прямого ущерба».

В качестве заявителя, отмечает В. В. Еремян, «могут выступать федеральные органы власти в случае, если их компетенция нарушена актом органа власти субъекта Федерации, что влечет за собой причинение личного прямого ущерба. Таким образом, конституционная процедура ампаро может выступать в роли действенного механизма судебной защиты нарушенных федеральным органом власти прав и компетенции субъекта Федерации – отдельного штата, что может способствовать справедливому разрешению федерально-субъектных споров»¹⁵. В. В. Еремян рассматривает процедуру ампаро как один из важнейших факторов сохранения в стране политической стабильности и защиты действующей Конституции.

Таким образом, анализ института конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти или парламентов субъектов Федерации позволил сформулировать следующие формы (модели) конституционно-правовой ответственности указанных органов:

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

– роспуск законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации актом (постановлением) главы исполнительной власти (губернатором) субъекта.

¹⁴ Клишас А. А. Процедура ампаро как форма конституционного контроля в Мексике : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002.

¹⁵ Еремян В. В. Процедура ампаро как механизм защиты мексиканской конституции и фактор сохранения политической стабильности // Вестник Российского ун-та дружбы народов. 1998. № 1. С. 43–48.