Роспуск законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в случае неисполнения судебного решения: отдельные вопросы

КАЛЬЯК Андрей Михайлович, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления — филиала РАНХиГС, кандидат юридических наук, доцент 630102, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6
E-mail: Andrei.kaliak@mail.ru

Пункт 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающий роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации в случае неисполнения решения суда о несоответствии региональной конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации федеральным законодательству или Конституции, содержит положение об участии судебных органов в соответствующих процедурах. Однако данное положение, исходя из его законодательного закрепления, однозначно истолковано быть не может.

Автором была поставлена задача проанализировать данное законодательное положение с целью выявления его действительного содержания и значения в системе мер федерального воздействия, а также рассмотреть участие судебных органов, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации, в его реализации.

Проведен формально-юридический анализ п. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г., рассмотрены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные им при выявлении конституционного смысла рассматриваемого законодательного положения, а также доктринальные концепции о его содержании.

Сформулирован вывод о фактическом значении п. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. в системе мер федерального воздействия, а также о возможности его применения. Неясность оснований и неопределенность процедур реализации свидетельствуют о невозможности роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации в порядке применения п. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г.

Приводятся примеры законодательства и практики его применения по вопросам федеральной интервенции в зарубежных странах, показывающие, что применение таких мер связано с проблемами во взаимоотношениях между федеральными и региональными властями.

Ключевые слова: роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнение судебных решений о нормоконтроле, Конституционный Суд Российской Федерации, федеральное воздействие.

The Dissolution of the Legislative (Representative) Body of a Constituent Entity of the Russian Federation in Case of Default of the Court's Decision: Some Issues

A. M. KALYAK, associate professor at the Department of constitutional and municipal law of the Siberian institute of management — the Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, candidate of legal sciences, associate professor

6, Nizhegorodskaya st., Novosibirsk, Russia, 630102
E-mail: Andrei.kaliak@mail.ru

Par. 4 of article 9 of the Federal law No. 184-FZ "On general principles of organization of legislative (representative) and executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation" from 6 October 1999, providing for the dissolution of the legislative body of a constituent entity of the Russian Federation in case of default of the decision of the federal court on the discrepancy between a regional constitution (charter) or law of a constituent entity of the Russian Federation with a federal legislation or the Constitution, contains provisions on the participation of the judiciary in the process. However, this provision on the basis of its legislative consolidation, can not be unambiguously interpreted.

The author had a task to analyze the Federal law with the purpose of revealing its actual content and place in the system of federal measures, and to consider the involvement of the judiciary, including the Constitutional Court of the Russian Federation, in its implementation.

To achieve this goal and solutions of this problem there was conducted a formal legal analysis of par. 4 of article 9 of the Federal law from 6 October 1999, were researched the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, formulated while identifying the constitutional meaning of these provisions, as well as doctrinal concepts about its contents.

On the basis of the conducted analysis the author made a conclusion about the real value of par. 4 of article 9 of the Federal law from 6 October 1999, in the system of federal measures and possibilities of its realizing. The vagueness of its grounds and the uncertainty of enforcement procedures testify to the impossibility of dissolution of the legislative body of a constituent entity of the Russian Federation in the order of application of par. 4 of article 9 of the Federal law from 6 October 1999.

There article has examples of legislation and practice of foreign countries on issues of federal intervention showing that the implementation of such measures is connected with problems in the relationship between the Federal and regional authorities.

Keywords: dissolution of the legislative (representative) body of state power of constituent entities of the Russian Federation, execution of judgments of normative control, the Constitutional Court of the Russian Federation, federal impact.

DOI: 10.12737/art_2018_4_2

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) содержится статья 9, определяющая основания и соответствующие им процедуры досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Согласно п. 4 ст. 9 названного Закона роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может произойти при наличии в совокупности следующих обстоятельств:

1) судом установлено, что региональным парламентом приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам;

2) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение ино-

го предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт;

3) указанное обстоятельство подтверждено решением суда, в котором установлено, что в результате уклонения регионального парламента от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных федеральными Конституцией и законодательством полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц;

4) Президент РФ выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ в форме указа, а если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения су-

да, Президент РФ вправе его распустить (при этом указ о предупреждении региональному парламенту или решение о роспуске указанного органа могут быть приняты Президентом РФ в срок, не превышающий один год со дня вступления в силу решения суда).

Таким образом, для реализации соответствующих мер Президентом РФ требуется принятие двух судебных решений: устанавливающего несоответствие регионально-го нормативного правового акта федеральной Конституции или федеральному законодательству, а затем — констатирующего, что региональный представительный орган не выполнил первое решение.

Первоначальная версия п. 4 ст. 9 в анализируемый Закон была включена по инициативе Президента РФ Федеральным законом от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». Согласно этой редакции Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ решение о роспуске регионально-го представительного органа принималось по инициативе Президента РФ, но в форме федерального закона (это положение было изменено на действующее в настоящее время Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»).

При принятии законопроекта он даже отклонялся Советом Федерации Федерального Собрания РФ со ссылкой на его противоречие кон-

ституционным началам федерализма¹. Несмотря на это, закон был повторно принят в той же редакции Государственной Думой, чем было преодолено вето верхней палаты парламента².

Однако органы государственной власти двух субъектов РФ инициировали проверку конституционности этих изменений в Конституционном Суде РФ. Федеральный орган конституционного контроля признал изменения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ конституционными³. А в обоснование реше-

---

¹ Вместе с тем одним из оснований отклонения законопроекта Советом Федерации было и то, что «...в новом пункте 4 статьи 9 Федерального закона в содержании основания ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации указано наличие “уклонения” этого органа от принятия мер по исполнению решения соответствующего суда, что означает необходимость установления судом умысла (виновности) этого коллегиального органа. Но практически невозможно установить умысел коллегиального органа по его уклонению от определенных действий, что влечет невозможность применить в отношении него этот механизм ответственности по указанному основанию» (Информация «О причинах отклонения Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» (проект № 90041912-3)». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Паспорт проекта Федерального закона № 90041912-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См. постановление КС РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах ор-

ния в мотивировочной части постановления КС РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П было высказано несколько правовых позиций о роли судов в реализации мер федерального воздействия.

1. Как указал Конституционный Суд, для применения таких мер необходима проверка соблюдения субъектами положений федеральной Конституции о разграничении компетенции Федерации и ее субъектов и о статусе последних. Поэтому применение этих мер даже при наличии решений других судов «предполагает во всяком случае проверку указанных актов Конституционным Судом Российской Федерации» (абз. 6 п. 2.1 мотивировочной части постановления). В абзаце 1 п. 3.2. мотивировочной части эта позиция была изложена несколько в ином виде: «Использование судебного механизма при применении федерального воздействия, по смыслу пункта 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона, предполагает, что соблюдение конституционных гарантий правосудия требует участия именно того суда, к компетенции которого это отнесено Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством... установление соответствия актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации».

2. Согласно абз. 7 п. 2.1 мотивировочной части данного постановления орган (должностное лицо) субъекта РФ на любом этапе процедуры применения мер федерального воздействия может обратиться «в соот-

ветствующий суд, в том числе Конституционный Суд Российской Федерации, для защиты своих прав и законных интересов в споре с Российской Федерацией». В абзаце 2 п. 3.2 указывается, что инициатива принятия решения Конституционным Судом РФ по спору между Российской Федерацией и ее субъектом (о соответствии федеральным Конституции и законодательству регионального нормативного правового акта) может быть реализована субъектом РФ после того, как «суд общей юрисдикции, потребовав от принявшего акт органа его отмены или изменения и осуществляя контроль за исполнением своего решения, установил обстоятельства, свидетельствующие о непринятии необходимых мер в этих целях и о наличии указанных в рассматриваемом Федеральном законе негативных последствий такого бездействия органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что является основанием для применения мер федерального воздействия».

А в абзацах 3 и 4 п. 3.2 мотивировочной части того же решения указывается на аналогичную по содержанию обязанность федеральных органов государственной власти: «Если же перечисленные в статье 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации федеральные органы государственной власти считают, что должны быть применены предусмотренные рассматриваемым Федеральным законом меры, то это порождает их обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением нарушения установленного разграничения компетенции, выразившееся в отрицании верховенства федерального регулирования... В ситуации, когда Конституционным Судом Российской Федерации не осуществлялась проверка нормативного акта субъекта Российской Федерации по обращениям указанных органов государственной власти, Президент Российской Федерации должен

ганизации 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».

инициировать — в качестве обязательной предпосылки досрочного прекращения полномочий (ропуска) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — проведение соответствующих процедур в порядке конституционного судопроизводства».

Как представляется, вынося решение по данному делу, Конституционный Суд РФ параллельно рассмотрению запроса о конституционности оспоренных положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ стремился определить место самого Конституционного Суда РФ в соответствующих процедурах федерального воздействия. Именно эта двойственность рассматриваемого постановления, по-видимому, стала причиной его противоречивости и непоследовательности в решении этих вопросов. В частности, в решении не вполне четко определено, на каких этапах к соответствующим процедурам может подключаться Конституционный Суд РФ.

Исходя из анализа вышеизложенных позиций, участие федерального органа конституционного контроля в соответствующих процедурах может выглядеть следующим образом:

после принятия решения судом общей юрисдикции или арбитражным судом о несоответствии регионального нормативного акта федеральным законодательству и Конституции должно быть принято решение Конституционным Судом РФ, которое должно подтвердить выявленное несоответствие;

после принятия решения судом общей юрисдикции в порядке контроля за своим решением о неисполнении первоначального решения может быть вынесено решение Конституционным Судом РФ в порядке разрешения спора между Федерацией и ее субъектом по инициативе субъекта РФ либо по инициативе федеральных органов государственной власти, в том числе федераль-

ных судов, считающих, что к представительному органу субъекта РФ должны быть применены меры федерального воздействия;

если ранее решение Конституционным Судом РФ о соответствии регионального акта федеральным Конституции и законодательству не принималось, то Президент РФ до роспуска регионального парламента должен обратиться в Конституционный Суд РФ, который компетентен подтвердить противоречие нормативного правового акта субъекта РФ федеральным правовым актам.

Очевидно, хотя об этом в постановлении и не говорится, что начаться указанные процедуры могут с решения Конституционного Суда РФ о неконституционности региональной конституции (устава) или законодательства субъекта РФ.

Возвращаясь к анализу положений п. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, рассмотрим более подробно предусматриваемое ими требование принятия повторного судебного решения, которым констатируется неисполнение судебного решения о несоответствии конституции (устава), закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам.

Какой суд и в какой процедуре будет принимать это решение, являющееся обязательным юридическим фактом в фактическом составе, влекущем возможность принятия Президентом РФ решения о досрочном прекращении полномочий регионального законодательного органа власти?

Комментарии к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ не дают ответа на этот вопрос. В них либо просто воспроизводится текст п. 4 ст. 9⁴, либо указываются стадии,

---

⁴ См.: Зюзин С. Ю., Юдина А. Б., Карташова Ю. А., Гребенникова А. А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октя-

из которых должны складываться процедуры реализации мер ответственности законодательного органа субъекта РФ при совершении конституционного правонарушения, в том числе установление судом, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ 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 лиц⁵.

В рассмотренном выше постановлении КС РФ от 4 апреля 2002 г. этот момент затрагивается лишь единожды. Как указал Суд, «суд общей юрисдикции, потребовав от принявшего акт органа его отмены или изменения и осуществляя контроль за исполнением своего решения

бря 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н. И. Воробьева. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2014.

⁵ См.: Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2010; Ишеков К. А., Тюрин П. Ю., Черкасов К. В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2006.

(курсив мой. — А. К.)», может установить «обстоятельства, свидетельствующие о непринятии необходимых мер в этих целях» (абз. 2 п. 3.2 мотивировочной части постановления).

Таким образом, суды общей юрисдикции, как указывает Конституционный Суд РФ, осуществляют контроль за исполнением своих решений.

По-видимому, этот контроль связан с участием суда в исполнении своего решения, в частности, в таких процедурах, как:

выдача исполнительного листа (например, ч. 3 ст. 319 АПК РФ, ч. 1 ст. 428 ГПК РФ);

рассмотрение обращений участников исполнительного производства по поводу действий пристава-исполнителя (например, ч. 4 ст. 14, ст. 121, 128 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», ст. 329 АПК РФ);

принятие решения о прекращении исполнительного производства (например, ст. 45 Федерального закона «Об исполнительном производстве»).

Однако эти положения практически невозможно связать с реализацией решений в сфере нормоконтроля, поскольку Федеральный закон «Об исполнительном производстве» просто не содержит соответствующих процедур, в которых пристав-исполнитель смог бы обеспечить исполнение решения суда о признании нормы регионального законодательства несоответствующей федеральному законодательству или Конституции РФ. Каким образом пристав-исполнитель может обязать законодательный орган государственной власти субъекта РФ принять соответствующий нормативный правовой акт во исполнение решения о несоответствии его законодательного акта федеральному законодательству? Отсутствие позитивного ответа на данный вопрос представляется очевидным.

Хотя это и не следует напрямую из правовой позиции Суда, по-видимому, приведенное выше суждение (о контроле суда за своими решениями) распространяется на все судебные органы, выносящие соответствующие решения о несоответствии законодательных актов субъектов РФ федеральным актам, в том числе и на сам Конституционный Суд РФ. Поэтому, немного подкорректировав вышеизложенную позицию Суда, можно сказать, что принятие «констатирующего» решения относится к полномочиям того же суда, который принял первоначальное решение о несоответствии регионального законодательства федеральным Конституции и законам⁶. А высказанное выше соображение о невозможности использования исполнительного производства в процессе исполнения решений о нормоконтроле в даже большей мере применимо к исполнению решений самого Конституционного Суда РФ⁷. Если же говорить о принятии решения этим Судом о неисполнении его решения и еще с констатацией наступивших последствий, требуемых для роспуска регионального парламента согласно п. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, то в какой процедуре может приниматься такое решение и как оно должно оформляться?

В соответствии с § 67 Регламента Конституционного Суда РФ (принят КС РФ 24 января 2011 г.) секретариат Суда систематически анализирует состояние дел по исполнению решений Конституционного Суда, принятых в ходе осуществления консти-

туционного судопроизводства, причины неисполнения или ненадлежащего исполнения этих решений; при установлении факта неисполнения или ненадлежащего исполнения решений Конституционного Суда РФ, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, Председатель Суда либо по его поручению заместитель Председателя Суда вносит на рассмотрение Конституционного Суда в заседании предложения о мерах, которые могли бы способствовать обеспечению исполнения решений Суда.

Однако данным положениям не корреспондируют какие-либо процессуальные положения Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» или его Регламента.

Согласно ст. 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Суд принимает итоговые решения по рассмотрению конкретных запросов и жалоб в форме постановлений и заключений, а остальные решения, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются *определениями*, а также *решениями* — по вопросам организации деятельности Суда.

Таким образом, на обозначенный выше вопрос ни Регламент Конституционного Суда РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» ответа не дают. Хотя практика Суда свидетельствует о возможности вынесения актов в связи с проблемами исполнения его решений даже в отсутствие соответствующих процессуальных норм⁸, а

⁶ Такого подхода придерживается и М. М. Курманов (см.: Курманов М. Участие законодательного органа субъекта Российской Федерации в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 10. С. 17).

⁷ См., например: Чепурнова Н. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как образец юридической гармонии // Российская юстиция. 2001. № 10. С. 29.

⁸ См., например, решение КС РФ от 28 февраля 1995 г. № 4-р «О порядке исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 февраля 1995 года»; письмо КС РФ от 13 апреля 2000 г. № 2277 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Рос-

из содержания ст. 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» вытекает, что такие акты должны оформляться как *определения* Суда.

В юридической литературе исследуется и другой, взаимосвязанный с рассматриваемым вопрос: кто в таком случае вправе выступать заявителем, инициирующим соответствующее судебное разбирательство?

В частности, отмечается, что в российском законодательстве ни за каким органом или должностным лицом законодательно не закреплена обязанность обращаться в суд для установления вышеизложенных негативных последствий неисполнения законодательным (представительным) органом субъекта РФ решения суда (при их наличии). В то же время с соответствующими заявлениями в суд могут обратиться граждане и юридические лица, чьи права нарушены решением или бездействием органа власти, а также прокурор. Федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления для обращения в суд общей юрисдикции такое право не предоставлено⁹. Вместе с тем возникает вопрос: последствия неисполнения решения федерального суда, как они сформулированы в п. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ («в результате уклонения законодательного (представительного) 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») представляют собой альтернативное предписание, или все указанные в этом пункте последствия должны наступить в совокупности? Если верным является первый вариант, то даже одного судебного решения, подтверждающего факт нарушения прав какого-либо субъекта, достаточно для принятия указа Президентом РФ о предупреждении законодательного органа субъекта РФ.

Анализируя рассматриваемое положение Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ с позиции исполнения решений Конституционного Суда РФ, В. В. Гошуляк отмечает, что работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральной Конституцией должен возглавить глава субъекта — высшее должностное лицо субъекта РФ¹⁰. Напротив, по мнению М. М. Курманова, действия по обеспечению соответствия законодательства субъектов РФ федеральному законодательству должны предприниматься федеральными органами государственной власти, что вытекает из п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Так, автор приводит пример — обращение заместителя Генерального прокурора РФ в Верховный суд Республики Татарстан с заявлением в порядке ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ об установлении факта уклонения Государственным Советом Респуб-

сийской Федерации от 23 декабря 1999 г. № 18-П».

⁹ См.: Стародубцева И. А. Особенности полномочий органов государственной власти по обеспечению соблюдения федерального законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 9.

¹⁰ См.: Гошуляк В. В. Правовые проблемы формирования механизма ответственности за неисполнение решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 2. С. 21.

лики Татарстан от исполнения решений судов, в результате которого нарушены конституционные права граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти Республики, созданы препятствия по реализации на территории Республики Татарстан суверенных прав Российской Федерации, влекущие угрозу единству и территориальной целостности страны, единству ее правового пространства, а также препятствия для обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ, для реализации закрепленных Конституцией РФ основ конституционного строя и полномочий федеральных органов власти¹¹.

По мнению М. М. Курманова¹², этот и аналогичные процессы регламентируются гл. 24 «Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части» ГПК РФ (отметим, что поскольку данная глава Кодекса в настоящее время утратила силу¹³, исходя из логики автора необходимо ориентироваться на гл. 21 «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» Кодекса административного судопроизводства РФ).

---

¹¹ См.: Курманов М. М. Является ли гарантом организации и деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации? // Российский судья. 2005. № 5. С. 14—15.

¹² См.: Курманов М. Участие законодательного органа субъекта Российской Федерации в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 10. С. 15.

¹³ См. Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

При этом М. М. Курманов считает, что обращение прокурора в суд в данном случае представляется спорным, поскольку и федеральное законодательство, и разъяснения Верховного Суда РФ ему такого права не предоставляют¹⁴. А очевидно, что в сфере властных отношений присвоение себе дополнительных полномочий, не установленных в соответствующих нормативных правовых актах, является недопустимым.

Таким образом, краткий анализ отдельных материально-правовых и процедурно-процессуальных проблем, выявляемых при рассмотрении положения п. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, позволяют прийти к следующему выводу: данное положение не предполагалось инициаторами в качестве реально применяемого нормативного правового положения, в большей степени оно призвано выполнять роль своеобразного «пугала» для своевольных органов государственной власти субъектов РФ. Тем более, что основания применения соответствующих мер уже возникали неоднократно¹⁵. Усложненность и неопределенность процедуры (в которую самостоятельно «встроился» и Конституционный Суд РФ, исходя из его позиций, изложенных в постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П), а также неясность оснований роспуска позволяют считать, что сам роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти

---

¹⁴ См.: Курманов М. Участие законодательного органа субъекта Российской Федерации в гражданском процессе. С. 17.

¹⁵ О примерах неисполнения решений Конституционного Суда РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ см., например: Кальяк А. М. Условия осуществления деятельности депутатами законодательных (представительных) органов субъектов РФ в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2014. № 2. С. 38—49.

субъекта РФ в соответствии с п. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ невозможен¹⁶.

В то же время федеральное вмешательство (федеральная интервенция) представляет собой традиционный конституционно-правовой институт государств с федеративным политико-территориальным устройством. Наиболее часто приводимый в отечественной литературе пример применения таких мер за рубежом — ситуация, связанная с непризнанием решения Верховного суда США 1954 г. о несоответствии законов о сегрегации Конституции США. Отказ губернатора штата Арканзас О. Фаубуса выполнить решение Суда в г. Литтл-Рок привел к тому, что в 1957 г. президент Д. Эйзенхауэр объявил о переподчинении себе национальной гвардии Арканзаса и ввел подразделения 101-й воздушно-десантной дивизии в Литтл-Рок¹⁷. Вместе с тем, как отмечается, конституционно-правовые основания применения данных мер в США отсутствуют¹⁸.

Тексты зарубежных конституций обычно напрямую не связывают применение таких мер с неисполнением решения федерального суда, а говорят о нарушении федерального законодательства (что, по-видимому, предполагает принятие правоприменительного решения, устанавливающего данный факт).

Так, Конституция Индии 1949 г. закрепляет возможность введения президентом Индии чрезвычайного положения путем принятия соот-

ветствующей прокламации, которая представляется обеим палатам парламента. В период действия чрезвычайного положения президент может принять на себя все или некоторые функции правительства штата, а полномочия легислатуры штата передать федеральному парламенту. Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 г. закрепляет возможность применения федерального принуждения в отношении земли, не выполняющей возложенных на нее Основным законом или иным федеральным законом федеральных обязанностей. Такие меры применяет Федеральное правительство с согласия Бундесрата (верхней палаты парламента)¹⁹. Однако в ФРГ такие меры ни разу не применялись.

Политические системы наиболее крупных латиноамериканских федераций (Аргентина, Бразилия, Мексика) предусматривают *институт интервенции* — вмешательство федерального центра в дела регионов и в режим функционирования выборной региональной власти. В этих странах используется понятие «интервентор», определяющее орган федеральной власти, который является носителем права интервенции. Как правило, это президент страны, но существенными правами интервентора обладает и национальный парламент (обычно предполагается определенная форма согласованного решения, принимаемого президентом и парламентом страны по конкретному вопросу интервенции). Также в конституциях названных государств определяются особые ситуации, которые являются поводом для реализации федеральной интервенции. Например, временный губернатор в Мексике назначается при «исчезновении» конституционных органов власти штата

¹⁶ См. также: Дзидзоев Р. М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 11.

¹⁷ См.: Виноградов В. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 2. С. 211.

¹⁸ См.: Сравнительное конституционное право / под ред. А. И. Ковлера, В. Е. Чиркина, Ю. А. Юдина. М., 1996. С. 494.

¹⁹ См.: Стародубцева И. А. Особенности конституционно-правовой ответственности субъектов Федерации в России и зарубежных странах // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2010. № 1. С. 42.

(ст. 76 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г.), другими словами, при их полной недееспособности. В Конституции Бразилии 1988 г. перечислены все ситуации, в которых федеральный центр получает право на интервенцию, в том числе *обеспечение исполнения судебного решения*²⁰. Как отмечается, наиболее активно федеральная интервенция использовалась в Индии (более 100 раз) и в Аргентине (более 200 раз)²¹.

С учетом вышеизложенного следует отметить, что полнота правового

го регулирования института федерального вмешательства (федеральной интервенции) характеризует конституции государств, в которых он в прошлом активно применялся (например, гл. 6 Конституции Бразилии 1988 г.), а описываемые примеры соответствующих ситуаций, как правило, связаны с политическими катаклизмами внутри этих стран.

Поэтому выявленные недостатки в регламентации процедур федерального воздействия в законодательстве Российской Федерации стоит оценивать не только как ситуацию формально-юридической неопределенности. Можно надеяться, что данные меры не будут востребованы, а возникающие конфликты будут разрешаться без ущерба для интересов государства, общества и личности.

²⁰ См.: Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 221.

²¹ См.: Виноградов В. А. Федеральное вмешательство: проблемы теории и правовое регулирование // Законодательство и экономика. 2004. № 7. С. 9.

Библиографический список

Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2010.

Виноградов В. А. Федеральное вмешательство: проблемы теории и правовое регулирование // Законодательство и экономика. 2004. № 7.

Виноградов В. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 2.

Гошуляк В. В. Правовые проблемы формирования механизма ответственности за неисполнение решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 2.

Дзидзоев Р. М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11.

Зюзин С. Ю., Юдина А. Б., Карташова Ю. А., Гребенникова А. А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н. И. Воробьева. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2014.

Ишеков К. А., Тюрин П. Ю., Черкасов К. В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2006.

Кальяк А. М. Условия осуществления деятельности депутатами законодательных (представительных) органов субъектов РФ в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2014. № 2.

Курманов М. М. Является ли гарантом организации и деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации? // Российский судья. 2005. № 5.

Курманов М. Участие законодательного органа субъекта Российской Федерации в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 10.

Сравнительное конституционное право / под ред. А. И. Ковлера, В. Е. Чиркина, Ю. А. Юдина. М., 1996.

Стародубцева И. А. Особенности конституционно-правовой ответственности субъектов Федерации в России и зарубежных странах // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2010. № 1.

Стародубцева И. А. Особенности полномочий органов государственной власти по обеспечению соблюдения федерального законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2.

Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М., 2006.

Чепурнова Н. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как образец юридической гармонии // Российская юстиция. 2001. № 10.