

## ПРАВОВАЯ ПРИРОДА РЕШЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О САМОРОСПУСКЕ И ВЫРАЖЕНИИ НЕДОВЕРИЯ ВЫСШЕМУ ДОЛЖНОСТНОМУ ЛИЦУ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье показана правовая природа решений высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации о самороспуске и выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, приведены их свойства и особенности.

Федеральное законодательство предусматривает возможность принятия следующих решений законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) о самороспуске;

б) о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

в) о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Однако особое внимание федеральный законодатель уделяет решениям регионального парламента о самороспуске и выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

В связи с их выделением в нормативно-правовой системе субъекта Российской Федерации встает вопрос о специфике указанных решений по сравнению с иными нормативными правовыми актами.

Прежде всего обращает на себя внимание система нормативного регулирования, на основе которой высшее представительное учреждение субъекта Российской Федерации правомочно их принимать.

Так, федеральный компонент в системе нормативного закрепления перечисленных правовых актов включает в себя главным образом Конституцию Российской Федерации и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законода-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 29.07.2000 № 106-ФЗ, от 08.02.2001 № 3-ФЗ, от 07.05.2002 № 47-ФЗ, от 24.07.2002 № 107-ФЗ, от 11.12.2002 № 169-ФЗ, от 04.07.2003 № 95-ФЗ; от 19.06.2004 № 53-ФЗ, от 11.12.04 № 159-ФЗ).

В частности, Конституция Российской Федерации содержит нормы об общих принципах организации системы органов государственной власти и местного самоуправления как предмете совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ст. 72), а также о праве субъектов Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов как по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, так и вне предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч.ч.2, 4 ст. 76).

Что касается Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», то в нем содержатся основания, порядок и правовые последствия принятия указанных решений, а также отмечаются их наиболее важные черты.

В отношении решения законодательного (представительного) органа государственной власти о самороспуске названный Федеральный закон содержит лишь общее правило о порядке принятия с указанием соответствующих правовых последствий введения его в действие. В первых, решение высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации о самороспуске принимается в порядке, предус-

мотренном конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации. Во-вторых, принятие подобного решения влечет за собой досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и назначение внеочередных выборов, которые проводятся не позднее чем через 120 дней со дня вступления в силу указанного решения.

Для второго вида решения высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит более развернутую характеристику.

Согласно п.п. 2-5, 11 ст. 19 названного Федерального закона:

а) первым основанием принятия решения о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации выступает издание им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не устранило указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) вторым основанием принятия решения о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации выступает установленное соответствующим судом иное грубое нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

в) решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации принимается 2/3 голосов от установленного числа депутатов. В двухпалатном высшем представительном учреждении субъекта Российской Федерации указанное решение принимается каждой из палат по инициативе 1/3 от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации;

г) решение о недоверии влечет за собой отставку высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также назначение новых выборов, которые проводятся не позднее чем 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Если в отношении высшего должностного лица и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, досрочно прекративших исполнение своих полномочий в результате принятия решения законодательным (представительным) органом государственной власти о недоверии, названный Федеральный закон определяет субъектов, полномочных временно представлять их в республиках, областях, краях, городах федерального значения автономной области и автономных округах\*, то в случае самороспуска высшего представительного учреждения этот вопрос разрешается субъектами Российской Федерации самостоятельно.

Итак, перечисленным решениям законодательного (представительного) органа государ-

\* Согласно п. 7 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в случае отставки высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по указанному основанию, он продолжает действовать до формирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Во всех случаях, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не может исполнять свои обязанности, их временно исполняет должностное лицо, установленное конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации. В случае прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также в случае прекращения полномочий должностных лиц, которые в соответствии с порядком и очередностью, установленными конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации, временно исполняют обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, либо в случае, если указанные должностные лица не могут исполнять временно возложенные на них обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период до вступления в должность вновь избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

ственной власти субъекта Российской Федерации присущи следующие особенности:

а) их принятие предусмотрено в абстрактной форме, т.е. оно возможно, но не обязательно;

б) субъектом принятия решений о самороспуске и выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации выступает высшее представительное учреждение республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономных округов и, следовательно, их разрешение не может быть передано на всенародное голосование населению субъекта Российской Федерации;

в) принятие указанных решений составляют часть компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

г) регулирование оснований, процедуры и правовых последствий принятия решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта являются более конкретными и единообразными по содержанию в отличие от решений о самороспуске, что можно объяснить их тесной связью с институтом конституционно-правовой ответственности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает несколько отличительных черт указанных решений высших представительных учреждений субъектов Российской Федерации.

Одним из таких свойств является официальный характер решений о самороспуске и выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, поскольку они принимаются в установленном порядке и уполномоченным на то Федеральным законом органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п.п. «д» п.3 ст. 5 названного Федерального закона решение законодательного (представительного) органа государственной власти о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации должно оформляться постановлени-

ем. Аналогичное требование уместно предъявлять и к оформлению решения высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации о самороспуске.

По существу указанные решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации лишены каких-либо правотворческих элементов, выступая в большей степени актами правоприменения. Этот факт подтверждается тем, что:

а) федеральный законодатель требует от субъектов Российской Федерации конституционно (уставно) – законодательного урегулирования процедур принятия решений о самороспуске и выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации;

б) они адресованы вполне определенному кругу субъектов права;

в) их действие во времени носит срочный, исчерпывающий и однократный характер.

Вместе с тем решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о самороспуске и выражением недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации обладают нормативными характеристиками: они относятся к категории односторонних и властных юридических документов; исходят от органа государственной власти; связаны с реализацией отдельных государственно-властных полномочий; направлены на возникновение, изменение и прекращение определенных правоотношений.

Решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о самороспуске и выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации являются общеобязательными для исполнения. При этом их общеобязательность имеет, с одной стороны, всеобщий характер, присущий любому правовому акту регионального парламента, а с другой – ограниченный, поскольку его непосредственными исполнителями выступают исключительно представители законодательной и высшей исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

не предусматривает в отношении указанных решений законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации ни последующего утверждения со стороны какого бы то ни было государственного органа, ни судебного обжалования и, следовательно, они рассматриваются федеральным законодателем в качестве окончательных, ни утверждена каким либо государственным органом ни соответствующего судебного обжалования подобных решений законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Фе-

дерации и, следовательно, они рассматриваются федеральным законодателем в качестве окончательных.

Итак, все вышеприведенные свойства и особенности решений высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации о самороспуске и выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации свидетельствуют об их особой подзаконности, отличный от подзаконной природы актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.