Содержание

Введение

1. Практика реализации и проблемы правового регулирования институтов "отзыва" и "роспуска"

2. Отзыв депутата представительного органа и выборного должностного лица местного самоуправления

3. Роспуск представительного и законодательного органа

Заключение

Список используемой литературы

Введение

Институты «отзыва» и «роспуска» в настоящее время недостаточно разработаны теоретически. В законодательстве как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях содержатся противоречия, имеющие значения для становления этих институтов как институтов конституционно-правовой и политической ответственности депутатов. Неопределенность в нормативно-правовом регулировании является благоприятной почвой для всевозможных коллизий.

Актуальность темы данной работы связана с потребностью теоретического осмысления сущности институтов отзыва и роспуска с целью установления обоснованности их закрепления на государственном и (или) муниципальном уровнях в РФ. Также актуальность обусловлена необходимостью решения вопросов, возникающих в ходе реализации процедур отзыва и роспуска.

В связи со всем вышесказанным, крайне необходимо систематизировать представление о реальной роли и месте институтов отзыва и роспуска в конституционном праве современной России.

1. Практика реализации и проблемы правового регулирования институтов "отзыва" и "роспуска"

В современном конституционализме "отзыв" и "роспуск" - редко встречающиеся институты прямой демократии. Обратимся вначале к содержанию самих этих понятий. Институт отзыва - совокупность норм права, регулирующих принятие гражданами публично-властных решений по досрочному прекращению деятельности депутата, выборного должностного лица. Институт роспуска - совокупность норм права, регулирующих принятие гражданами публично-властных решений по досрочному прекращению деятельности выборного органа государственной власти (органа местного самоуправления).

В XIX столетии институт отзыва должностных лиц был закреплен в конституциях некоторых кантонов Швейцарии, в начале XXв. - в конституциях нескольких штатов США (Орегон, Аризона, Колорадо, Невада, Вашингтон, Мичиган, Канзас и Луизиана). В период с 1920 по 1978 г. отзыв был предусмотрен конституциями еще шести североамериканских штатов (Северная Дакота, Висконсин, Айдахо, Аляска, Монтана, Джорджия). По крайней мере, еще в 36 штатах институт отзыва существует на окружном и муниципальном уровнях. В XX веке он был предусмотрен конституциями Австрии, Японии, Латвии. Отзыв допускался конституциями всех социалистических стран, а в настоящее время сохранился в основных законах КНР, Вьетнама, Кубы.

Институт роспуска впервые стал применяться в XIX в. в Швейцарии. Он был введен в 1852 г. в кантонах Ааргау и Шафхаузене, в 1869 г. - в Тургау, Золотурне и Люцерне. В настоящее время на национальном уровне этот институт предусмотрен конституциями Латвии, Туркменистана. На региональном уровне право роспуска предусматривают конституции десяти кантонов Швейцарии, четырех земель ФРГ.

В нашей стране институт отзыва впервые был закреплен в законодательстве еще в советский период - в 1917 г. Декретом ВЦИК от 23 ноября 1917 года "О праве отзыва делегатов". Он предусматривался Конституцией СССР 1936 года. В последующем был принят Закон СССР (от 30 октября 1959 года) "О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР" и Закон РСФСР (от 26 ноября 1959 года) "О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР". В СССР и в союзных республиках были приняты также законы, предусматривавшие отзыв депутатов местных советов. В СССР и в РСФСР отзыву могли подлежать судьи и народные заседатели. В 20-30 годы отзыву мог подлежать весь состав краевых, областных, сельских советов. Таким образом, советское законодательство предусматривало и институт роспуска.

Отзыв депутатов в СССР был общим принципом организации государственной власти. Однако опыт реализации данного института в советское время свидетельствует не в его пользу. Хотя отзыв реализовывался достаточно часто, он, как правило, направлялся парткомами. В середине 30-х годов отзыв и роспуск использовались партией в качестве инструмента репрессий. Так, по данным официальной статистики того времени, за первое полугодие 1933 г. только в Западно-Сибирском крае более 75 процентов сельских советов были "охвачены" отзывами депутатов. В 70-80 годы институт отзыва в СССР, в отличие от 30-х годов, обрел декларативный характер и практически не использовался. Вероятно, поэтому в период современных реформ у законодателя сложилось негативное отношение к нему.

В Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., институты отзыва и роспуска не упомянуты. Однако с середины 90-х годов они стали закрепляться на региональном и муниципальном уровнях. Правовой основой их использования явились нормы Конституции РФ. В частности, в ч.1 ст.77 закреплено право субъектов Федерации устанавливать систему органов государственной власти самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Поскольку соответствующий федеральный закон до октября 1999 года не был принят, субъекты Федерации осуществляли правовое регулирование в этой сфере самостоятельно. Наибольше распространение получил институт отзыва. Уже к 1998 г. в 35 субъектах Российской Федерации было принято 62 законодательных акта, которые содержали нормы об отзыве. Институт отзыва был включен в уставы многих муниципальных образований. Правовой основой при этом явились положения, содержащиеся в пп.9 п.1 ст.8 и в п.5 ст.18 Федерального закона от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Институт роспуска не получил такого широкого распространения, как институт отзыва, хотя нельзя сказать, что он был обойден вниманием законодателей. Так, Устав Новосибирской области (абз.3 п.1 ст.34) допускал проведение областного референдума по вопросу о прекращении деятельности представительного органа государственной власти области по требованию пяти процентов граждан, внесенных в списки избирателей.

После принятия Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации" данная норма пришла в противоречие с указанным законом. Статья 9 Закона содержит исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации. В нем отсутствует такое основание, как решение граждан, принятое на референдуме. Кроме того, закрепленное в Уставе Новосибирской области положение пришло в противоречие с пп."а" п.3 ст.13 Федерального закона от 19 сентября 1997 года N 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями, внесенными федеральным законом от 30 марта 1999 года N 55-ФЗ), запрещающим выносить на референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления. Поэтому законом Новосибирской области от 13 июня 2001 года N 155-ОЗ рассматриваемая норма была исключена из Устава. Несколько ранее, в ноябре 2000 года, была отменена аналогичная норма, закрепленная в Уставе Амурской области. Таким образом, в настоящее время институт роспуска не предусмотрен законодательством Российской Федерации, ее субъектов, уставами муниципальных образований.

Принятие Федерального закона от 6 октября 1999 года не повлекло за собой отмены института отзыва. Напротив, Законом была предусмотрена возможность отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако пп."и" п.1 ст.19 (в современной редакции закона это пп."к" п.1 ст.19), предусмотревший эту возможность, был признан не соответствующим Конституции России Постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Конституционный Суд мотивировал свое решение тем, что оспариваемое положение допускает облегченную процедуру отзыва: не предусматривает необходимости четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации, не устанавливает необходимых процедурных гарантий. При этом Конституционный Суд выявил требования, предъявляемые к процедуре отзыва: "В условиях свободных выборов может иметь место избрание соответствующего должностного лица голосами меньшинства от общего числа зарегистрированных избирателей. Без установления дополнительных, более строгих требований к голосованию при отзыве в сравнении с выборами отзыв может быть осуществлен голосами граждан, также составляющих меньшинство, но голосовавших на выборах против избрания данного лица. Во избежание этого законодатель обязан предусмотреть, чтобы голосование по отзыву назначалось лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица, а также чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании".

На основании п.3 ст.79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" пп."к" п.1 ст.19 Федерального закона от 6 октября 1999 года утратил силу и применению не подлежит. Но, как отметил Конституционный Суд, институт отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации может быть введен при условии надлежащих правовых оснований и процедур, с учетом сформулированных самим судом требований, предъявляемых к данному институту. На наш взгляд, эти требования вполне справедливы, тем более что был учтен и мировой опыт развития института отзыва.

В частности, законодательство ряда штатов США предусматривает в качестве оснований отзыва совершение должностного преступления или злоупотребление властью. Оно содержит требование об обязательности судебного разбирательства по существу выдвинутого обвинения, которое может послужить основанием отзыва выборного должностного лица до начала сбора подписей в пользу отзыва. Процедура же реализации отзыва существенно усложнена. Как правило, она предполагает повышенные, по сравнению с выборами, требования к порядку выдвижения и регистрации петиций граждан об отзыве. Конституции штатов США, предусмотревшие институт отзыва, закрепляют требование, согласно которому петиция должна содержать подписи в количестве от 12 (штат Калифорния) до 40 (штат Канзас) процентов от предыдущего числа голосов, поданных при избрании на должность. При этом в пределах одного штата могут предъявляться еще более высокие требования к выдвижению петиций об отзыве отдельных категорий выборных должностных лиц.

После принятия рассмотренного постановления Конституционного Суда в субъектах Федерации предпринимаются попытки определить четкие правовые основания и надлежащую процедуру отзыва высшего должностного лица. Так, в Коми-Пермяцком автономном округе в апреле 2001 года был принят закон, подробно регламентирующий порядок отзыва главы автономного округа. Этот закон по сравнению с аналогичными законами, принятыми в других субъектах Федерации, на сегодняшний день в наибольшей мере учитывает особенности института отзыва. Впервые в практике регионального законодательства в законе закреплены правила, обеспечивающие участие большинства (не менее двух третей) избирателей в голосовании по отзыву, а отзыв признается состоявшимся, если количество голосов, поданных за него, составило более 50 процентов от числа голосов всех зарегистрированных избирателей. Нельзя сказать, что этот закон полностью отвечает требованиям постановления Конституционного Суда, однако его принятие свидетельствует о наметившихся позитивных изменениях в развитии института отзыва.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года умалчивает об отзыве депутата законодательного (представительного) органа субъекта Федерации. Поэтому данный вопрос субъекты Федерации по-прежнему решают самостоятельно. В настоящее время приблизительно в сорока субъектах РФ действуют отдельные законы либо статьи избирательных кодексов, предусматривающие отзыв депутатов представительных органов государственной власти, депутатов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления. Процесс разработки и принятия подобных законов продолжается. Только в 2001 г. законы об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации были приняты в Сахалинской и Тюменской областях, в Ханты-Мансийском автономном округе. Подготовка таких законов ведется в Приморском крае, Брянской области и в других регионах.

За годы, истекшие с начала разработки регионального законодательства, в России накоплен значительный опыт реализации гражданами института отзыва. По данным Центральной избирательной комиссии РФ, на уровне субъекта Федерации в 1996-1998 гг. в четырех субъектах гражданами инициировался вопрос об отзыве пяти депутатов представительных органов государственной власти. Было проведено голосование по отзыву депутата Верховного Совета Республики Хакасия, однако оно признано несостоявшимся ввиду низкой явки избирателей.

Так как Конституция РФ умалчивает об институте отзыва, возникает вопрос о конституционности закрепленных в законодательстве субъектов Федерации и в правовых актах органов местного самоуправления норм об отзыве. Данный вопрос стал предметом дел, рассмотренных Конституционным Судом РФ. В частности, в декабре 1999 года, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ подтвердила и право муниципальных образований предусматривать в своих уставах отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе глав муниципальных образований, даже при отсутствии в законах субъектов Федерации норм о порядке отзыва этих лиц. Данное решение способствовало расширению практики реализации института отзыва. [[1]](#footnote-1)

2. Отзыв депутата представительного органа и выборного должностного лица местного самоуправления

Отзыв выборного лица избирателями — это досрочное прекращение полномочий депутата или должностного лица органов государственной и муниципальной власти в форме прямого волеизъявления избирателей соответствующего избирательного округа. В современных демократиях институт отзыва — достаточно редкое явление. В настоящее время он предусмотрен в законодательстве Китая, более трети штатов США (в некоторых из них возможен отзыв любого выборного лица), в Японии — на уровне местного самоуправления. [[2]](#footnote-2)

В России институт отзыва выборного лица был введен в 1917 г. декретом ВЦИК «О праве отзыва депутатов».

В законодательстве, регулирующем избирательный процесс на федеральном уровне, понятие «отзыв депутата» не применяется. В субъектах РФ были приняты законы и нормативные правовые акты органов местного самоуправления, в которых устанавливаются процедуры и основания отзыва избирателями депутатов. Регулирование института отзыва депутата отнесено к полномочиям муниципальных образований. В законах субъектов РФ содержатся существенные различия в регулировании этого института. В частности, по-разному в региональном законодательстве решены такие принципиальные вопросы, как установление критериев, которые могут явиться основанием для инициирования процедуры отзыва; необходимое число голосов избирателей; порядок инициирования отзыва и порядок проведения голосования. В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 № 131-ФЗ (далее ФЗ № 131-ФЗ) положений об ответственности перед населением органов и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения не содержится, но институт голосования по отзыву в нём предусматривается как обязательный институт непосредственной демократии на местном уровне. Необходимо также учитывать выводы и правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в его постановлениях, относящиеся к институту отзыва депутата. Конституционным Судом было подтверждено право субъектов РФ устанавливать институт отзыва депутата, хотя такого института не содержится в Конституции РФ. Институт отзыва не является институтом избирательного права. В практике законодательного регулирования института отзыва в субъектах РФ встречаются как случаи правового регулирования института отзыва отдельными законами, так и включение его в избирательные кодексы субъектов РФ. Одним из главных вопросов при принятии решения голосования по отзыву является наличие и достаточность оснований для проведений голосования по отзыву. В законах субъектов РФ содержатся такие основания как совершение действий, недостойных звания депутата, неудовлетворённость избирателей его деятельностью, вызванная невыполнением предвыборной программы, официальное объявление отзываемым лицом изменения в его политической приверженности, отказ от ведения приёма избирателей, рассмотрение их жалоб и др. Конституционным Судом РФ эти основания признаны не соответствующими Конституции РФ. В постановлении Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 № 10-П делается вывод о том, что основанием для отзыва может служить лишь неправомерная деятельность, то есть конкретное правонарушение, факт совершения которого установлен в надлежащем юрисдикционном порядке. Из совокупного толкования этих правовых позиций нельзя сделать однозначных выводов о надлежащей юрисдикционной процедуре. [[3]](#footnote-3) Остаётся открытым для законодателей вопрос: по чьей инициативе должны быть подтверждены факты, явившиеся основанием для инициирования отзыва. Нет однозначного указания на необходимость предварительного, до начала инициирования отзыва, подтверждения в судебном порядке фактов, явившихся основаниями для отзыва. Позиция Конституционного Суда РФ заключается в том, что на местном уровне при выдвижении инициативы отзыва не обязательно выполнение предварительного условия о подтверждении в судебном порядке фактов, которые являются основаниями для отзыва. Это означает, что постановка вопроса об отзыве может быть инициирована и на основании утраты доверия населения, которое было оказано депутату при проведении выборов. Факты, явившиеся основанием утраты такого доверия, приводимые в обоснование инициирования процедуры отзыва, могут быть предметом судебного разбирательства. При этом подтверждение (опровержение) указанных фактов в судебном порядке обязательно в случае обращения в суд заинтересованных лиц на любом этапе реализации процедуры отзыва. Для обеспечения защиты прав отзываемого лица должны быть предусмотрены: заблаговременное уведомление депутата о предстоящем рассмотрении вопроса на всех его этапах при инициировании и осуществлении процедуры отзыва; право его присутствия на всех этапах и право предоставления объяснений избирателям по поводу оснований и обстоятельств отзыва. В соответствии с абзацем 2 ч. 2 ст. 24 ФЗ № 131-ФЗ основаниями для отзыва депутата могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие), наличие которых подтверждено в судебном порядке. В ч. 1 ст. 24 указывается, что голосование по отзыву депутата проводится по инициативе населения в порядке, установленном ФЗ и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ. Порядок отзыва должен соответствовать порядку проведения местного референдума с учётом особенностей, установленных ФЗ № 131-ФЗ. В то же время, согласно ч. 2 этой же статьи, а также ст. 71, основания для отзыва депутата и процедура его отзыва устанавливаются уставом муниципального образования.

Очевидно, что требуется законодательно установить хотя бы примерный перечень действий, которые могли бы квалифицироваться как действия, недостойные звания депутата. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 45 ФЗ № 131-ФЗ нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путём прямого волеизъявления населения (на местном референдуме), является основанием для отзыва депутата. Так возможны различия во мнениях избирателей и депутата как о необходимости издания правового акта по результатам референдума, так и о содержании муниципального правового акта. Процедура отзыва в настоящее время не может быть реализована и по формальным причинам, поскольку процессуальное законодательство не содержит полномочий судов общей юрисдикции подтверждать либо опровергать законность решений и действий (бездействий) депутатов.

Образуется инициативная группа не менее 10 человек, образуемая гражданами, избирательными объединениями. Процедура инициирования отзыва депутата должна включать следующие этапы:

1. Направление документов, подтверждающих наличие оснований для отзыва депутата в избирательную комиссию.

2. Регистрация инициативной группы.

3. Сбор подписей в поддержку требования инициативной группы.

4. Проверка подписей в подписных листах в течение 15 дней.

5. Направление избирательной комиссией подписных листов в представительный орган муниципального образования.

6. Принятие решения представительным органом по вопросу голосования об отзыве депутата. Представительный орган обязан назначить голосование по отзыву в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов о выдвижении инициативы проведения голосования по отзыву.

Депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее 1/2 избирателей.

Анализ вновь принятых уставов муниципальных образований свидетельствует о том, что в них основания и процедуры проведения отзыва депутатов нередко излагаются бессистемно, с существенными пробелами.

3. Роспуск представительного и законодательного органа

В мировой конституционной практике роспуск представительного и законодательного органа является достаточно распространенным способом реализации системы сдержек и противовесов. Право роспуска нижней палаты парламента является важным конструктивным элементом системы разделения властей в правовом государстве, а также представляет собой универсальный способ преодоления кризиса власти в случаях, когда между ее законодательной и исполнительной ветвями возникает неразрешимый конфликт, препятствующий их дальнейшей работе. Это крайняя мера преодоления разногласий.

Исходя из смысла Постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. N 15-П по делу о толковании статей 84 (пункт "б"), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции РФ, роспуск Госдумы Президентом РФ означает прекращение начиная с момента назначения даты новых выборов осуществления Госдумой предусмотренных Конституцией РФ полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Госдумы Президентом РФ, Советом Федерации, другими органами государственной власти.

Таким образом, роспуск Госдумы преследует конституционную цель обеспечить своевременное формирование Правительства РФ или соответственно продолжение функционирования Правительства РФ, поддерживаемого Президентом РФ вопреки недоверию, выраженному Правительству Российской Федерации Госдумой.

Совет Федерации роспуску не подлежит и продолжает свою деятельность, хотя его работа без нижней палаты не может быть продуктивной.

Согласно ч. 2 ст. 109 конституции РФ в случае роспуска Госдумы Президент РФ назначает дату выборов, с тем чтобы вновь избранная Госдума собралась не позднее чем через 4 месяца с момента роспуска. Это означает, что фактически максимально на срок 4 месяца страна остается без Госдумы, и говорить о том, что парламент в России является, согласно ч. 1 ст. 99 Конституции РФ, постоянно действующим органом, кажется по меньшей мере странным.

При этом государство остается без парламентского контроля, а законодательный процесс, важнейшее и не прекращающее свое функционирование средство регулирования всех сфер жизни, приостановлен. Совет Федерации не может заменить Государственную Думу в ее функциях, и, согласно Конституции РФ, спасает положение в это время Президент РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 90 Конституции РФ он принимает указы, которые заменяют законы, пока последние не будут приняты.

По этому поводу в научных кругах существуют две точки зрения. Согласно одной из них факт того, что Президент РФ в течение 4 месяцев де-факто (несмотря на Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября) заменяет нижнюю палату парламента, не создает препятствий для осуществления законности и демократии.

Согласно второй точке зрения, неприемлемо оставлять государство без законодательной ветви власти с настолько сильно расширенными полномочиями Президента РФ на такой долгий срок. Дело в том, что возможности Президента РФ, данные ему Конституцией РФ, позволяют ему фактически исполнять функции законодательного органа, а при условии сложившейся ситуации фактического контроля исполнительной власти Президентом РФ - в случае отсутствия Госдумы - существует серьезная опасность объединения в одних руках этих двух ветвей власти. Конечно же, это противоречит демократическим принципам, нарушает основы системы сдержек и противовесов и влечет за собой опасность установления авторитарного режима.

Что касается возможности Президента РФ принимать указы, заменяющие законы, то такая возможность не вызывает возражений - она необходима, так как является средством быстрого реагирования на кризисные и чрезвычайные ситуации, когда законодательный процесс не в силах вследствие своей медлительности и сложности в согласовательной части осуществлять волевое срочное регулирование.

Конституция РФ предусматривает три основания для роспуска Госдумы 1. Троекратное отклонение кандидатур Председателя Правительства РФ, предложенных Президентом РФ.

Согласно ст. 111 Конституции РФ предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится Президентом РФ не позднее двухнедельного срока после вступления его в должность или в тот же срок после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Госдумой. Госдума обязана рассмотреть представленную Президентом РФ кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения. Она вправе отклонить предложенную Президентом РФ кандидатуру, после чего Президент РФ вносит на рассмотрение Госдумы ту же самую или новую кандидатуру. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 декабря 1998 г. N 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции РФ разъяснил, что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

В случае трехкратного отклонения Госдумой представленных кандидатур Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

2. Выражение недоверия Правительству РФ по инициативе Госдумы.

Госдума большинством голосов может выразить недоверие Правительству РФ, после чего Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Госдумы. В случае, если Госдума в течение 3 месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу.

3. Отказ в доверии Правительству РФ вследствие рассмотрения такого вопроса, поставленного Председателем Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ может поставить перед Госдумой вопрос о доверии Правительству РФ по собственной инициативе. Если Госдума в доверии отказывает, Президент РФ в течение 7 дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Госдумы и назначении новых выборов.

2. Федеральное Собрание определяется в ч. 1 ст. 99 Конституции РФ как постоянно действующий орган. Чтобы гарантировать этот конституционный статус Федерального Собрания, на Президента РФ возлагается обязанность одновременно с роспуском Госдумы назначить и дату выборов, с тем чтобы вновь избранная Госдума собралась не позднее чем через 4 месяца с момента роспуска. Следовательно, период, в течение которого может отсутствовать парламентский контроль над Правительством РФ, ограничен.

Таким образом, момент роспуска Госдумы совпадает с назначением даты новых выборов, а все избирательные действия и созыв вновь избранной Госдумы на первое заседание должны быть осуществлены в указанные сроки. Для соблюдения данного срока необходимо, чтобы выборы были проведены не позднее чем через 3 месяца после роспуска, ибо согласно ч. 2 ст. 99 Конституции РФ на свое первое заседание Госдума должна собраться на 30-й день после избрания. С учетом этой даты должна планироваться избирательная кампания. Если Президент РФ, распустив Государственную Думу, не назначит выборы депутатов Госдумы нового созыва, выборы депутатов Госдумы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое или во второе воскресенье по истечении 3 месяцев со дня роспуска Госдумы.

В целях соблюдения сроков законодатель может установить также необходимые дополнительные требования, касающиеся сроков выборов и избирательных процедур. Президент РФ, в свою очередь, вправе созвать заседание вновь избранной Госдумы раньше, чем на тридцатый день после ее избрания (ч. 2 ст. 99 Конституции РФ).[[4]](#footnote-4)

3. Статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа гарантируется невозможностью роспуска Совета Федерации, а также установленными статьей 109 конституции РФ запретами на роспуск Госдумы.

Первой гарантией стабильности равновесия ветвей власти является запрет на роспуск палаты при вопросе о доверии (недоверии) Правительству РФ в первый год после избрания Госдумы. У Президента РФ нет альтернативы выбора - отставка Правительства РФ или роспуск Госдумы. В это время возможна только отставка Правительства РФ. Роспуск Госдумы возможен в этот период лишь в случае, если она трижды отклонит представленные Президентом РФ кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ.

4. Следующей гарантией стабильности является запрет на роспуск нижней палаты с момента выдвижения Госдумой обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Запрещение роспуска действует на период, пока Совет Федерации не примет своего решения по обвинению. Такое решение Совет Федерации должен принять не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Госдумой обвинения против Президента РФ (ч. 3 ст. 93 Конституции РФ). Если же в указанный срок Совет Федерации не примет решение по обвинению против Президента РФ, оно считается отклоненным, а Президент РФ возвращается к своим полномочиям, в том числе к возможности распустить Государственную Думу.

В случае выдвижения Госдумой обвинения против Президента РФ последний прекращает исполнять свои полномочия, в том числе полномочие по роспуску Госдумы. В это время его обязанности исполняет Председатель Правительства РФ, который ограничен в некоторых правах в соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции РФ, в частности он не имеет права распускать Государственную Думу.

5. Для сохранения стабильности демократических институтов в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения устанавливается запрет на роспуск Госдумы, что продолжает перечень гарантий, направленных на недопущение произвольного ее роспуска.

Дело в том, что в условиях чрезвычайного и военного положения исполнительная власть приобретает весьма широкие полномочия, и отсутствие противовеса ей в лице власти законодательной, а именно - Госдумы, с великой долей вероятности может привести к непредсказуемым негативным последствиям.

Госдума не может быть распущена Президентом РФ в течение 6 месяцев до окончания срока его полномочий. Это положение введено для того, чтобы не позволить Президенту РФ остаться непосредственно перед президентскими выборами единственной нормотворческой инстанцией, издающей высшие акты государственной власти, что также гарантирует стабильность демократических институтов. [[5]](#footnote-5)

Если представить себе отсутствие данного запрета, то при роспуске Госдумы незадолго до окончания срока правления Президента РФ возникает необходимость готовить практически одновременно не только выборы Президента РФ, но и Госдумы, что может привести к дестабилизации в стране. Во-первых, избирателям будет сложно сделать свой выбор (избиратели должны иметь время, чтобы хорошо разобраться в кандидатах и их агитационных кампаниях), а во-вторых, если выборы Госдумы при соблюдении четырехмесячного срока с момента ее роспуска должны будут проводиться после выборов Президента РФ, например через месяц, будут нарушаться статьи Конституции РФ (п. "а" ст. 83, п. "а" ч. 1 ст. 103, ст. 111 - 113).

Согласно ст. 116 Конституции РФ "перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия". В соответствии с п. "а" ст. 83 Президент РФ назначает с согласия Госдумы Председателя Правительства РФ. Без Госдумы это будет сделать невозможно, а это означает, что Правительство РФ не будет сформировано (от Председателя Правительства РФ зависит формирование всех федеральных органов исполнительной власти (ст. 112, 113 Конституции РФ)), и в результате единственным органом власти остается только Президент РФ, что влечет за собой самые различные опасности вплоть до возможности революционного переворота и установления авторитарного режима.

Заключение

Знакомство с институтами «отзыва» и «роспуска» позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование в настоящее время имеет некоторые пробелы, которые затрудняют применение существующих норм права, таким образом препятствуют становлению данных институтов. Однако отмеченные сложности законодательного регулирования отношений по отзыву депутата, выборного должностного лица и роспуску представительного и законодательного органа в нашей стране свидетельствуют не против рассмотренных институтов непосредственной демократии. Они лишь подчеркивают, что эти институты при условии законодательного закрепления оправдавших себя на практике норм, нацеленных на ответственное участие большинства граждан в принятии такого важного публично-властного решения, может стать важным элементом демократического общественного устройства России.

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации//Российская газета. 25 декабря 1993г.

2. Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

3. Руденко В.Н. Институты "отзыва" и "роспуска" в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования// Журнал российского права. -2002.- N 4.

4. Интернет-журнал о выборах// http://izbiratel.ru

Алехичева А.В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. – 2006. – № 8.

Дмитриев Ю.А. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2007.

Четвернин В.А. Проблемный комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1997.

1. Институты "отзыва" и "роспуска" в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования (В.Н. Руденко, "Журнал российского права", N 4, апрель 2002 г.) [↑](#footnote-ref-1)
2. http://izbiratel.ru Интернет-журнал о выборах [↑](#footnote-ref-2)
3. Алехичева, А. В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица / А. В. Алехичева // Журнал российского права. – 2006. – № 8. – С. 144–148. [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция РФ.: Научно-практический комментарий / Отв. ред. Дмитриев Ю.А. М., 2007.С.439-443. [↑](#footnote-ref-4)
5. Конституция Р.Ф.: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 275. [↑](#footnote-ref-5)