

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Алтайский государственный университет»**

Юридический факультет

Кафедра конституционного и международного права

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
(бакалаврская работа)

Выполнила бакалавр

4 курса, 342 группы, дневного
отделения

Неверова Мария Олеговна

Научный руководитель

к.ю.н, доцент

Маньковская Вера Ивановна

Допустить к защите

Зав. кафедрой,

ученая степень, звание

Ф.И.О.

« ___ » _____ 20__ г.

Дипломная работа

защищена

« ___ » _____ 20__ г.

Оценка _____

Председатель ГАК

Барнаул 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Теоретико-правовые основы конституционно-правовой ответственности. 6	
1.1 Конституционно-правовая ответственность: природа, место в системе юридической ответственности.....	6
1.2 Виды конституционно-правовой ответственности и ее нормативное регулирование	15
2. Механизм реализации конституционно-правовой ответственности.....	23
2.1 Особенности реализации конституционно-правовой ответственности органов государственной власти Российской Федерации	23
2.2 Муниципально-правовая ответственность как институт конституционно-правовой ответственности	36
3. Проблемы реализации конституционно-правовой ответственности	47
Заключение	59
Библиографический список	61

ВВЕДЕНИЕ

Проблематика конституционно-правовой ответственности в последние десятилетия стала одной из наиболее актуальных в науке конституционного права России. Действительно, без института конституционно-правовой ответственности невозможно вести речь о конституционном правопорядке, обеспечении законности, прав и свобод человека и гражданина, постепенной трансформации демократически развитого общества в правовое государство.

В современной юридической науке многие аспекты конституционно-правовой ответственности до сих пор являются дискуссионными и требуют дополнительного исследования. Например, основания ответственности, перечень субъектов ответственности, конституционно-правовые санкции и т.д. От разрешения данных вопросов зависит эффективность правового регулирования и реализации конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации.

Кроме того, неоднозначность восприятия этого вида юридической ответственности различными учеными породила различия в подходах к ее трактовке и отсутствию единства в характеризующем ее категориальном аппарате. В такой ситуации необходимо дополнительное теоретическое осмысление института конституционно-правовой ответственности. В связи с этим, актуальность данной темы не вызывает сомнения в условиях современного российского общества и законодательства.

Целью исследования является комплексное изучение вопросов теории и практики применения конституционно-правовой ответственности и на этой основе внесение некоторых предложений по ее нормативному регулированию и реализации.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) провести анализ теоретико-правовых основ конституционно-правовой ответственности;

2) изучить вопросы нормативного регулирования конституционно-правовой ответственности;

3) охарактеризовать механизм реализации конституционно-правовой ответственности применительно к конкретным видам ответственности в рамках конституционного права на основе положений современного российского законодательства, научных разработок и судебной практики;

4) выявить основные проблемы практической реализации конституционно-правовой ответственности;

5) сформулировать предложения, направленные на совершенствование правового регулирования конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с правовым регулированием и применением мер конституционно-правовой ответственности.

Предмет исследования составляют: 1) нормы российского законодательства, закрепляющие конституционно-правовую ответственность органов и должностных лиц Российской Федерации; 2) теоретико-правовые концепции о конституционно-правовой ответственности, содержащиеся в специальной юридической литературе;

Изучению проблем конституционно-правовой ответственности посвящены труды ученых-правоведов С.А. Авакьяна, Н.В. Витрука, К.А. Ишекова, В.В. Невинского, Г.А. Гаджиева, Ю.А. Дмитриева, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.О. Лучина, Ж.И. Овсепян, М.И. Пискотина, Б.А. Страшуна, И.А. Умновой, Т.Д. Шона и других. Кроме того, вопросы конституционно-правовой ответственности исследуются и на диссертационном уровне. Этой теме, в частности, посвящены диссертационные труды ученых-юристов А.А. Кондрашева, А.В. Крысанова, М.П. Авдеенковой, Н.В. Никифоровой и других.

Теоретическую основу исследования составляют научные положения, содержащиеся в трудах правоведов по проблемам теории государства и

права, конституционного, муниципального, административного, трудового, уголовного права.

Методологическую основу составили общенаучные методы познания правовых явлений: анализ и синтез, а также частно-научные методы: логико-правовой, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный.

Настоящая выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, включающих четыре параграфа, заключения и библиографического списка. В первой главе исследования рассмотрены понятие, природа, место конституционно-правовой ответственности в системе юридической ответственности, затронуты вопросы нормативного регулирования и видовой классификации конституционно-правовой ответственности. Во второй главе подробно изучен и охарактеризован механизм реализации конституционно-правовой ответственности **федеральных органов государственной власти**, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов и должностных лиц местного самоуправления. Третья глава посвящена проблемам реализации конституционно-правовой ответственности.

1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

1.1 Конституционно-правовая ответственность: природа, место в системе юридической ответственности

Проблема юридической ответственности – одна из ключевых проблем как общей теории права, так и отраслевых юридических наук. Единый подход к понятию и содержанию юридической ответственности в настоящее время не выработан, поскольку именно этот институт порождает множество дискуссионных вопросов не только в теоретической, но и в прикладной сфере.

С.С. Алексеевым юридическая ответственность определяется как государственное принуждение, выраженное в праве, которое выступает в качестве внешнего воздействия на поведение, основанное на организованной силе государства и направленное на внешнее безусловное (непреклонное) утверждение государственной воли.¹

Ряд правоведов склонен считать, что юридическая ответственность должна определяться через категорию «обязанность». У лица, совершившего

По мнению ряда правоведов, юридическую ответственность следует определять через категорию «обязанность». У совершившего неправомерное деяние лица возникает обязанность претерпевать определенные лишения, отвечать за свои противоправные действия. С.Н. Кожевников и А.Ф. Черданцев полагают, что юридическая обязанность как

¹ Юсупов И.Н. Юридическая ответственность как комплексный правовой институт // Юридический мир. – 2018. - № 2. – С. 79

абстрактная категория юридической науки и практики представляет собой меру должного поведения, обеспеченную государством.¹

С.Н. Братусь отождествляет понятие «юридическая ответственность» с реализацией санкции правовой нормы.² Противники такого подхода считают, что данное определение юридической ответственности необходимо применять исключительно для имущественной ответственности, где соответствующие обязанности правонарушителя возникают на основе санкций. Точка зрения Б.Т. Базылева базируется на том, что юридическая ответственность - правоотношение охранительного типа, которое возникло на основании правонарушения. В рамках этого правового отношения осуществляется наказание, - в этом, по мнению исследователя, и заключается его специфика.³

Таким образом, в российской правовой науке существуют различные суждения ученых по поводу института юридической ответственности. Одни правоведы определяют сущность юридической ответственности в воздействии на правонарушителя определённых санкций, другие – в претерпевании правонарушителем каких-либо неблагоприятных последствий.

Думается, что каждое из этих определений имеет право на существование, так как в любом из них отражаются важные черты рассматриваемого явления.

А.В. Малько обобщил позиции ученых-теоретиков и сделал вывод, что юридическая ответственность – это необходимость для виновного лица подвергнуться мерам государственного воздействия, претерпеть определённые отрицательные последствия, а также вид и мера принудительного лишения лица каких-либо благ. При этом речь может идти

¹ Черданцев А.Ф., Кожевников С. Н. О понятии и содержании юридической ответственности // Правоведение. - 1976. - № 5. - с. 40.;

² Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. - М. 1976. - С.88.; Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 4-е изд., испр. и доп. - М.: НОРМА, 2016. – С. 21

³ Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). - Красноярск, 1985. - С. 70; Черных Е.В., Липинский Д.А. Юридическая ответственность - целостное правовое явление // Конституционное и муниципальное право. – 2016. - № 7.

и о материальных (возмещение ущерба потерпевшему причинителем вреда), и о нематериальных благах (лишение свободы лица, совершившего преступление). Наряду с этим, позитивную юридическую ответственность А.В. Малько тоже не отрицает, хотя и признаёт её гораздо менее изученной в настоящее время.¹

В науке классификация видов юридической ответственности осуществляется по самым различным основаниям. Наибольшее распространение получило деление видов ответственности по отраслевому признаку. По этому основанию различают ответственность административную, гражданско-правовую, уголовную, дисциплинарную и материальную. Каждый из видов имеет специфическое основание (вид правонарушения), особый порядок реализации, специфические меры принуждения.

Кроме указанных видов юридической ответственности в качестве самостоятельного вида в научной литературе выделяется конституционно-правовая ответственность.

Ответственность в конституционном праве - достаточно сложный правовой институт, пронизанный множеством противоречий. Однако, несмотря на неопределенность в понимании этой категории, взгляды ученых сходятся в том, что в отечественном законодательстве существует целый комплекс мер конституционно-правовой ответственности, и как следствие, имеется необходимость в теоретической разработке данного института.²

Российский законодатель, закрепив ответственность федеральных органов власти, органов власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также органов и должностных лиц местного уровня, ограничился лишь употреблением понятия "ответственность", но в то же время сам термин "конституционно-правовая ответственность" в

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник - 4-е изд., исправ. и доп. - М., 2015. - С. 528

² Трофимова Г.А. Понятие конституционно-правовой ответственности как отраслевого вида юридической ответственности. // журнал Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7

законодательстве не фигурирует. Таким образом, в тексте Основного закона вовсе не используются словосочетания "конституционная ответственность", "конституционно-правовая ответственность", а также и категория "ответственность" встречается крайне редко. К примеру, в части 3 статьи 41 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (далее - Конституция РФ) устанавливается ответственность за сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. В статье 93 определены основания и порядок отрешения Президента от должности, а статья 117 посвящена отставке Правительства Российской Федерации.¹

В то же время, в решениях Конституционного Суда РФ анализируемый вид юридической ответственности определяется как «конституционная» и как «конституционно-правовая».

В своем Определении от 20 декабря 2005 г. № 472-О Конституционный Суд РФ устанавливает, что закрепленное в Конституции полномочие Государственной Думы объявлять амнистию предполагает возложение на неё всей полноты конституционной ответственности.²

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал ряд принципов, которыми следует руководствоваться законодателю при регулировании конституционно-правовой ответственности. Конституционный Суд указывает на принцип определенности основания ответственности - четкого установления всех элементов состава конституционного деликта во избежание неоднозначного понимания, а также ошибок при применении. Правовые позиции Конституционного Суда указывают на необходимость соответствия мер конституционно-правовой ответственности требованиям справедливости и соразмерности, кроме того, санкции должны соизмеряться с конституционно установленными целями и ценностями, а также с характером совершенного

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (ред. от 21 июля 2014г.) // Российская газета. - 1993.

² Определение Конституционного Суда от 20 декабря 2005 г. № 472-О // Конституционный Суд Российской Федерации URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 18.03.2016)

конституционного деликта и иными факторами. Отступление в законодательных актах от указанных положений влечет признание Конституционным Судом таких актов не соответствующими Конституции РФ.

В настоящее время среди ученых отсутствует единство в вопросе терминологии, которую следует использовать для определения ответственности за нарушение конституционных норм. Так, В.А. Виноградовым применяется термин "конституционно-правовая ответственность", Н.М. Колосовой - "конституционная ответственность", М.В. Баглай употребляет и тот, и другой. С.А. Авакьяном и Ю.П. Еременко в советский период использовали одновременно два понятия - "конституционная" и "государственно-правовая ответственность"¹

Существуют серьезные различия в теоретических подходах к определению ответственности в конституционном праве, однако большинство авторов считают, что термины «государственно-правовая ответственность», «конституционно-правовая ответственность» и «конституционная ответственность» являются тождественными.

А.В. Безруков считает, что такая разница в терминологии обусловлена двумя причинами: объект и объективная сторона ответственности в публично-правовой сфере понимаются исследователями по-разному, а кроме того, отсутствует легальное определение этого вида ответственности. По его мнению, если действующая Конституция РФ определяет основания и процедуру отрешения Президента России от должности, то это конституционная ответственность главы государства. А если об ответственности органов государственной власти субъектов Федерации ничего не говорится в конституционных нормах, но основания и процедура привлечения к ответственности предусматриваются федеральным законом, то следует говорить о конституционно-правовой ответственности.²

¹ Ескина Л.Б. Институт конституционно- правовой ответственности в российской правовой системе // Мир науки и образования. - 2016. - № 9. - С. 13-19

² Безруков А.В. Конституционное право России: учебник. М.: Юстицинформ, 2017. – С. 338

Актуальным является вопрос о месте конституционно-правовой ответственности в системе юридической ответственности. О.Е. Кутафин справедливо отмечает, что, являясь особой разновидностью юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает всеми ее признаками (основанием ответственности является правонарушение, а обеспечением ответственности - государственное принуждение, последствием совершения правонарушения являются неблагоприятные последствия и др.)¹

Учитывая общие признаки юридической ответственности, конституционно-правовую ответственность можно определить как закрепленную конституционно-правовыми нормами и обеспеченную мерами государственного воздействия, обязанность субъектов конституционно-правовых отношений претерпеть неблагоприятные последствия за свое юридически значимое поведение, несоответствующее тому, которое предписано данными нормами. Отграничение конституционно-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности возможно через выделение её характерных черт, выявленных теоретиками права при изучении данного института:

1. Конституционно-правовая ответственность является политизированной.

Конституционное право регулирует главным образом политические отношения, следовательно, конституционно-правовая ответственность может иметь политическое содержание, а её меры - политический характер. Провести разграничение между этими видами ответственности очень сложно. Например, отставка Правительства может быть мерой как конституционно-правовой, так и политической ответственности. Проблему разграничения еще больше осложняет отсутствие в законодательстве четких

¹ Козлова Е.И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2018. – С. 432.

критериев привлечения органов и должностных лиц к конституционно-правовой ответственности.¹

2. Основанием конституционно-правовой ответственности является особый вид правонарушений - конституционный деликт.

Более подробному рассмотрению этого вопроса будет посвящена заключительная глава исследовательской работы.

3. Зачастую конституционно-правовые отношения защищаются иными (отраслевыми) видами юридической ответственности, однако это не исключает применения норм конституционно-правовой ответственности. К примеру, если депутатом совершено преступление, то к нему будет применима как уголовная ответственность, так и конституционно-правовая в виде прекращения статуса депутата.

4. Для конституционно-правовой ответственности характерно отсутствие четкого выражения субъективной стороны (вины).

В практическом применении данного вида ответственности значительные сложности вызваны отсутствием в нормативном акте четко выраженного состава конституционно-правового деликта. Кроме того, важной проблемой является и отсутствие единого подхода к определению вины «коллективного субъекта», которым является орган государственной власти.²

5. Следующей особенностью конституционно-правовой ответственности является особый порядок привлечения к ответственности, который связан с отсутствием единой процедуры ее применения. Санкции конституционно-правовой ответственности могут применяться как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Думается, что наиболее целесообразным является судебный порядок осуществления конституционно-правовой ответственности, потому как судебное разбирательство предполагает соблюдение конституционных

¹ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в России - М.: Юрайт, 2017. - С. 49.

² Васильева С.В., Виноградов В.А. Конституционное право России: учебник. - М.: Эксмо, 2018. - 570 с.

гарантий правосудия. Кроме того, внесудебный порядок применения ряда мер конституционно-правовой ответственности послужил основанием для признания Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции законодательных положений, закрепляющий такой порядок.

6. Меры конституционно-правовой ответственности могут быть применены только специальными субъектами - органами государственной власти, их должностными лицами. К примеру, такая мера как отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ может быть применена только Президентом Российской Федерации или законодательным органом государственной власти субъекта РФ.

7. Для конституционной ответственности характерен особый перечень неблагоприятных мер воздействия на правонарушителей - конституционно-правовые санкции. Проблемные вопросы, касаемые нормативного регулирования и практической реализации санкций конституционно-правовой ответственности будут также освещены в заключительной главе исследования.

8. Единый кодифицированный источник, посвященный конституционно-правовой ответственности, в настоящее время отсутствует. Конституционно-правовые нормы, закрепляющие основания и порядок привлечения к конституционно-правовой ответственности, содержатся в различных нормативно-правовых актах.

Вопрос о необходимости принятия специального закона о конституционно-правовой ответственности в российской юридической науке поднимается довольно часто. Предлагается принятие как единого "конституционного кодекса", так и специальных федеральных законов, регулирующих вопросы конституционно-правовой ответственности в отдельных сферах. Задачей всех этих актов предполагается конкретизация

конституционных норм наподобие того, как это сделано в отношении иных видов юридической ответственности.¹

Конституционно-правовая ответственность выполняет различные функции. Первоочередно, подобно любым другим разновидностям юридической ответственности, она осуществляет карательную (штрафную) функцию в отношении субъектов, допустивших неправомерное поведение в сфере конституционно-правовых отношений. Конституционно-правовая ответственность реализует организационную (стимулирующую) функцию, потому как побуждает участников конституционно-правовых отношений к правомерному поведению. Превентивная или предупредительно-воспитательная функция заключается в том, что конституционно-правовая ответственность способствует предотвращению возможных в будущем конституционных правонарушений.²

Субъектами конституционно-правовой ответственности могут выступать как физические лица, так и коллективные субъекты (государственные органы), уголовной ответственности - только физические лица, а административной - физические и юридические лица. В качестве отличительной особенности конституционно-правовой ответственности В.А. Виноградов выделяет основание ответственности, которым может являться не только несоответствующее нормам права поведение (правонарушение). По мнению ученого, конституционно-правовая ответственность может возлагаться на одних субъектов за деяния других субъектов конституционного права.³

Перечень субъектов, уполномоченных применять меры конституционно-правовой ответственности, является довольно широким: органы законодательной, исполнительной, судебной власти, органы местного самоуправления, должностные лица и др.

¹ Емельянов А.В. Конституционное и муниципальное право: учебник – М.: Юрайт, 2017. – 420 с.

² Ильин А.И. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: науч.-практ. пособие. - М., 2018. - С. 9.

³ Васильева С.В., Виноградов В.А. Конституционное право России: учебник / Там же. – С. 216

В практическом плане важное значение имеет разграничение конституционно-правовой и дисциплинарной ответственности, потому как зачастую меры указанных видов ответственности могут быть схожи. К примеру, увольнение в соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ и отрешение от должности, предусмотренное ст. 19 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ. Принципиальные различия этих видов ответственности заключаются в основаниях и процедуре их применения.

Во-первых, конституционно-правовая ответственность применяется в сфере конституционных правоотношений, а дисциплинарная ответственность реализуется в случае нарушения правил внутреннего распорядка. Во-вторых, меры конституционно-правовой ответственности применяются уполномоченными субъектами в отношении неподчиненных и неподотчетных им субъектов, что отличает от дисциплинарных взысканий.¹ Таким образом, исследование данного вопроса позволяет сделать следующие выводы.

В настоящее время в теории конституционного права не выработано единое наименование и определение ответственности за нарушения конституционных норм. В связи с этим возникает необходимость выработать и законодательно закрепить единое название для ответственной в указанной области. Наиболее верным следует считать название "конституционно-правовая ответственность", потому как его возможно применять к правонарушителям, предусмотренным нормами конституционного права.

Конституционно-правовую ответственность можно определить как регламентированную конституционно-правовыми нормами и обеспеченную мерами государственного воздействия, обязанность субъектов конституционно-правовых отношений претерпеть неблагоприятные

¹ Несмеянова С.Э. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 4. - С. 18 - 26.

последствия за свое юридически значимое поведение, несоответствующее тому, которое предписано данными нормами.

Конституционно-правовая ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности. Ее конституционное и законодательное признание, а также установление как одного из видов юридической ответственности приведет к повышению эффективности конституционно-правовых норм, усилит их влияние на правонарушителя.

Характерная черта конституционно-правовой ответственности - её политическая направленность.

Важнейшим критерием разграничения конституционно-правовой ответственности, как разновидности юридической ответственности и политической ответственности является наличие или отсутствие правонарушения.

Политическая ответственность может быть применена при отсутствии вины и правонарушения, в то время как основанием конституционно-правовой ответственности всегда является нарушение конституционных норм - совершение конституционного деликта.

1.2 Виды конституционно-правовой ответственности и ее нормативное регулирование

Конституция России прямо не признает конституционно-правовую ответственность как отдельный институт, однако не вызывает сомнения необходимость закрепления мер воздействия в отношении субъектов конституционно-правовых отношений в целях охраны основ конституционного строя Российской Федерации.

Следует согласиться с мнением большинства ученых о том, что законодатель должен установить контрольный механизм, обеспечивающий эффективное исполнение всеми субъектами конституционно-правовых

отношений их конституционной обязанности - соблюдение Конституции и недопущение поведения, не соответствующего ей. Подобный контрольный механизм, безусловно, предполагает меры конституционно-правовой ответственности.¹

Самостоятельность какого-либо вида юридической ответственности определяется наличием специальных оснований ее наступления (преступление, гражданско-правовой деликт и т.д.), системой санкций и особым порядком их применения. А.А. Вихляева полагает, что выделить особый вид ответственности - это значит четко заявить об этом в законах, закрепить составы правонарушений, систему санкций, применяемых за нарушение норм, особый порядок, специальное производство по применению этих санкций.²

В науке конституционного права фигурируют два подхода к определению источников регулирования конституционно-правовой ответственности. Сторонники первого (широкого) подхода относят к источникам конституционно-правовой ответственности все санкции за нарушения конституционно-правовых норм, вне зависимости от их отраслевой принадлежности (к примеру, санкции уголовного, финансового и налогового законодательства).³ Второй подход (узкий) заключается в ограничении конституционно-правовой ответственности нормами источников, которые составляют отрасль конституционного права (нормы Конституции РФ, соответствующих федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации).⁴

Представляется, что "узкий" подход к определению системы источников конституционно-правовой ответственности наиболее соответствует современным представлениям о конституционно-правовой

¹ Гаджиев Г.А. Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность // Наука и образование. – 2017. № 2. – С. 4-12.

² Вихляева А.А. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 9. - С. 26-29.

³ Артюхов Ю.С. Актуальная концепция конституционной ответственности // Мир науки и образования. - 2017. - № 11. - С. 8–13.

⁴ Там же.

ответственности как о самостоятельном виде юридической ответственности.

В соответствии с "узким" подходом к изучению конституционно-правовой ответственности под ней следует понимать предусмотренные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными источниками конституционного права, все меры государственно-правового воздействия, применяемые к лицу, совершившему конституционно-правовой деликт (правонарушение). Многие исследователи не разделяют данной точки зрения о понятии конституционно-правовой ответственности. В том числе, указывая на формулировку "иные источники конституционного права", они просят уточнить то, какие это источники.¹

Чтобы ответить на поставленный вопрос, следует обратиться к существующему в юридической науке понятию "источники конституционного права". Под источниками конституционного права понимаются нормативно-правовые акты, посредством которых устанавливаются и получают юридическую силу конституционно-правовые нормы. Прежде всего, это нормативные правовые акты, которые действуют на всей территории РФ (Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и т.д.) и акты, действующие на территории определенного субъекта РФ (Конституции, Уставы, законы Субъектов РФ) или муниципального образования (Уставы муниципальных образований и т.д.), а также нормы и принципы международного права.²

В российском законодательстве отсутствует однозначное указание на конституционно-правовую ответственность, поэтому большую важность в её развитии приобретают правовые позиции Конституционного Суда РФ, который, в отличие от законодателя, использует термины "конституционно-правовая" и "конституционная" ответственность, подтверждает наличие ее

¹ Алексеев А.К. Государство и право. – 2017 – М.: Юрайт – 450 с.;

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. 6-е изд., перераб. и доп. /Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2018. – С. 435

мер в федеральных законах.

Конституционные принципы частично отражены в федеральном законодательстве. Анализ соответствующих нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод, что конституционно-правовой ответственности имеется собственная правовая база на основе Конституции Российской Федерации. В том числе, вопросы конституционно-правовой ответственности затронуты в таких федеральных конституционных законах, как «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 17, 18, 80), «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 33, 43, 14), и в федеральных законах, в частности «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст.31, 38, 77), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 91, 92), «О политических партиях» (ст. 9, 20), «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 3.1, 9, 19, 26.9, 29, 29.1), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (гл. 10) и пр.

Наличие или отсутствие самостоятельного вида юридической ответственности в нашем государстве определено, прежде всего, итогом исследования законодательства. В отношении конституционно-правовой ответственности можно сказать, что ее официального закрепления в законодательстве Российской Федерации в настоящее время нет. Конституционно-правовую ответственность характеризует разрозненность источников. Положения законов, регулирующие вопросы конституционно-правовой ответственности, не систематизированы. В связи с этим в научной литературе высказываются за принятие и кодификацию нормативно-правового акта, который концентрировал бы конституционные правонарушения, предусматривал основания, содержал перечень субъектов

и санкций конституционно-правовой ответственности.¹ Создание подобного акта предоставило бы возможность упорядочить систему источников конституционно-правовой ответственности, обеспечило бы определенную правовую основу для дальнейшего развития.

По мнению А.Н. Миронова, напротив, в настоящий момент говорить о каких-либо кодифицированных актах не является целесообразным в силу отсутствия даже единичных законов о конституционно-правовой ответственности. Однако в качестве альтернативы следовало бы принять Федеральный закон «Об ответственности органов государственной власти за нарушение конституционного законодательства», а в дальнейшем - Федеральный конституционный закон «О конституционной ответственности».²

Таким образом, в настоящее время отечественное законодательство не имеет упорядоченной системы правовых норм, закрепляющих меры ответственности за нарушения конституционно-правовых предписаний. Источникам конституционно-правовой ответственности необходима систематизация, внесение изменений и дополнений в действующее законодательство, а также разработка и принятие новых правовых актов.

В науке конституционного права выдвигаются мнения о необходимости деления конституционно-правовой ответственности на виды по самым различным основаниям. Во-первых, каждая мера ответственности рассматривается как самостоятельный вид конституционно-правовой ответственности (к примеру, отрешение Президента от должности, отставка Правительства Российской Федерации, досрочное прекращение полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации и т.п.). Во-вторых, виды конституционно-правовой ответственности выделяются в зависимости от ответственного субъекта (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ,

¹ Крысанов А.В. Юридическая природа и значение конституционно-правовой ответственности в системе конституционно-правового регулирования // Проблемы права. - 2012. - № 6. - С. 39.

² Миронов А.Н. Конституционное право Российской Федерации – М.: Юрайт, 2017. – С. 330.

органов местного самоуправления). В-третьих, выделяют такие виды конституционно-правовой ответственности, как федеративная ответственность и ответственность в системе народного представительства, а также партийная ответственность, ответственность в сфере выборов, ответственность судей. В-четвертых, выделяют два вида конституционной ответственности: восстановительную (защитную) ответственность и карательную (репрессивную) ответственность.¹

В конституционном праве также проводится деление ответственности на позитивную и негативную (ретроспективную). Различные исследователи отдают предпочтение тому или иному виду ответственности. Сторонники первого считают, что конституционно-правовая ответственность проявляется в позитивном ключе - как ответственное отношение субъектов к своим конституционным обязанностям, стремление исполнить их наиболее эффективно. В.В. Невинский считает, что на сегодняшний день необходимо дальнейшее развитие идеи конституционной ответственности как позитивной ответственности, предполагающей формирование у граждан, должностных лиц, выборных представителей, коллегиальных органов публичной власти чувства гражданского долга по соблюдению и защите Конституции Российской Федерации, по безукоризненному исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации как высшего судебного органа конституционного контроля.²

По мнению О.Е. Кутафина в конституционном праве следует отказаться от позитивной ответственности, потому как одно и то же явление именуется и обязанностью, и ответственностью, а также размывает предназначение ответственности как одного из эффективных регуляторов поведения. Другие исследователи считают, что в ретроспективном аспекте конституционно-

¹ Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации. - Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2015. - С 27.

² Невинский В.В. Конституционная ответственность и решения Конституционного Суда РФ // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ: материалы всероссийского совещания. – М. 2001. – С.102.

правовая ответственность проявлена наиболее ярко, и именно ретроспективная ответственность не вызывает сомнений как юридическая ответственность. При этом конституционно-правовая ответственность понимается как отрицательная оценка поведения субъекта, в результате чего он претерпевает неблагоприятные последствия - ограничение либо лишение юридических, политических или других интересов.¹

Существуют мнения отдельных исследователей, признающих совместное существование позитивной и негативной ответственности. К примеру, Н.А. Игнатюк полагает, что проводить разграничение на негативную и позитивную ответственность возможно только условно, потому как санкции у данных видов ответственности одинаковы. Различие между ними связано только с основанием возникновения ответственности: позитивная опосредована политическими и моральными оценками, в то время как ретроспективная наступает в связи с совершением конституционного правонарушения.²

В.В. Комарова считает, что деление ответственности в конституционном праве на негативную и позитивную является неэффективным, поскольку, это излишне запутывает и без того не исследованную природу конституционной ответственности.³

В своем диссертационном исследовании, посвященном конституционно-правовой ответственности, Кондрашев А.А. заключает, что позитивная конституционная ответственность существует. При этом она - особый институт, свойственный именно конституционному праву как ведущей отрасли российского права, по причине того, что основные субъекты конституционно-правовых отношений (органы государственной власти, должностные лица), обладая властными полномочиями, взаимодействуют

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. 6-е изд., перераб. и доп. /Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2018.

² Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Конституционное право в РФ: учебник. – М.: Юстицинформ, 2017. – С. 313

³ Комарова В.В. Конституционное право России: учебник. – М.: Директ-Медиа, 2018. – С. 159.

друг с другом. Отдельные субъекты (к примеру, глава государства или парламент) имеют право оценивать эффективность и добросовестность деятельности того или иного государственного органа или должностного лица с учетом иных факторов его работы (например, моральные или политические) и примет к ним определенные меры принуждения. Данные меры схожи по правовым последствиям и характеру принуждения с мерами классической ретроспективной конституционной ответственности, но в корне различаются по основаниям и правовой процедуре применения санкций. В связи с этим ученым выделены две самостоятельные формы ответственности в рамках конституционного права - ретроспективная (негативная) и позитивная конституционная или политическая ответственность.¹

Таким образом, исследование теоретико-правовых основ конституционно-правовой ответственности демонстрирует, что в отечественной юридической науке практически не вызывает возражений вопрос о выделении особого вида юридической ответственности – конституционно-правовой. В это же время единого мнения о понятии, признаках, источниках такой ответственности в научной литературе нет.

Думается, что законодательное признание и установление конституционно-правовой ответственности будет способствовать росту эффективности конституционно-правовых норм, усилит их влияние на субъектов, допустивших неправомерное поведение.

В науке конституционного права выделяют различные виды (подвиды, разновидности) конституционно-правовой ответственности. Наиболее дискуссионным является вопрос о выделении позитивной и негативной конституционно-правовой ответственности. Полагаю, что следует рассматривать конституционно-правовую ответственность, в первую очередь, в негативном аспекте, поскольку сущность конституционно-правовой ответственности заключается в применении в установленном

¹ Кондрашев, А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Кондрашев. – М., 2011. – 50 с.

порядке к лицу, совершившему конституционно-правовой деликт санкций
правовой нормы.

2. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

2.1 Особенности реализации конституционно-правовой ответственности органов государственной власти

По мнению исследователей в области конституционного права, институт конституционно-правовой ответственности органов государственной власти в российском законодательстве недостаточно развит, и основное препятствие в установлении эффективных мер ответственности - это отсутствие детальной регламентации данного института в Конституции РФ.¹ В то же время в ней содержатся отдельные нормы, которые можно считать основой для развития конституционно-правовой ответственности в отношении органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

Отрешение от должности Президента России, или импичмент, - это мера конституционно-правовой ответственности, которая закреплена непосредственно в тексте Конституции РФ. Спецификой данной санкции является переплетение мер уголовной и конституционно-правовой ответственности. Основанием реализации импичмента служит факт совершения противоправного деяния, подходящего под признаки преступления, установленные положениями уголовного закона (ч.1 ст. 1 УК РФ), но применению мер уголовной ответственности предшествует отрешение Президента России от должности, то есть привлечение указанного лица к особой принудительной мере, регламентированной конституционным законодательством.²

Установленный Конституцией РФ (ст. 93) механизм отрешения от должности Президента РФ в качестве одного из оснований для возбуждения процедуры импичмента указывает на совершение Президентом

¹ Казанцева О.Г. Конституционно-правовая ответственность в современной Федеративной России: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Г. Казанцева. – Волгоград., 2017. – 63с

² Уголовный кодекс РФ: федеральный закон от 13 июня 1996г. № 63-ФЗ (ред. от 01 мая 2016г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

государственной измены или иного тяжкого преступления.¹ Под тяжким преступлением в соответствии со ст. 15 УК РФ понимается умышленное деяние, за совершение которого максимальное наказание не превышает десяти лет в виде лишения свободы. Действующий уголовный закон содержит также категорию "особо тяжкие преступления", под признаки которых подпадают деяния, за совершение которых предусмотрено наказание свыше десяти лет лишения свободы, либо еще более строгое наказание. В связи с этим в научной литературе поднимается вопрос о том, какая из названных категорий преступлений является основанием для возбуждения процедуры импичмента - тяжкие или особо тяжкие?² Буквальное толкование ч.1 ст. 93 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что создатели Конституции квалифицировали государственную измену как тяжкое преступление, в то время как в действующем УК РФ государственная измена в силу ч.5 ст. 15 подпадает под определение особо тяжкого преступления. Таким образом, требуется внести поправку в ч.1 ст. 93 Конституции РФ, а кроме того, требуется конкретизировать характеристику преступных деяний, за совершение которых возможна ответственность Президента РФ.

К числу спорных вопросов в публично-правовой науке относится ответственность Президента за совершение преступлений небольшой и средней тяжести. По мнению большинства исследователей, было бы целесообразно закрепить в Конституции РФ и в федеральном законодательстве основания и порядок привлечения к уголовной ответственности Президента как за совершение уголовных преступлений, так и за нарушение Конституции, неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации.

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (ред. от 21 июля 2014г.) // Российская газета. - 1993.

² Сергеев А.Л. Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Л. Сергеев. - М., 2016. - 290 с.

Следующей проблемой, привлекающей внимание многих исследователей, среди которых и В.Е. Чиркин, является проблема существования в Российской Федерации очень сложной и в то же время «недоработанной» процедуры отрешения от должности Президента РФ. Автор считает, что данной процедуре необходимо дополнительное законодательное регулирование, потому как в настоящее время положения Конституции РФ в этой сфере конкретизируются только регламентами палат Федерального Собрания РФ.¹

Неразрешенным остается и вопрос, касающийся ст. 93 Конституции РФ, где регламентирован порядок отрешения от должности Президента. Кондрашев А.А. в своем исследовании указывает, что участие Верховного Суда РФ в процедуре импичмента нецелесообразно. Обосновывая свою позицию, автор поясняет, что судопроизводство включает специальные стадии (досудебная подготовка, предварительное слушание, прения сторон, исследование доказательств, включая заслушивание свидетелей, экспертов), которые направлены на рассмотрение дела по существу и вынесение объективного итогового решения. По смыслу Конституции РФ, Верховный Суд должен дать заключение о том, что в действиях главы государства содержатся признаки тяжкого преступления без проведения вышеуказанных процессуальных действий, что в реальной действительности придает субъективный характер такому заключению.² Данную проблему еще более усугубляет отсутствие законодательно установленного порядка вынесения Верховным Судом РФ заключения о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления.

Споры вызывает и роль Конституционного Суда РФ в процедуре отрешения Президента от должности, как органа, наделенного Конституцией РФ полномочиями по проверке соблюдения установленного порядка выдвижения обвинения. Можно согласиться с высказыванием Е.А.

¹ Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. - М., 2016. - С. 22.

² Кондрашев, А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Кондрашев. - М., 2011. - 440 с.

Коровникова о том, что фактически проверка, которую будет осуществлять Конституционный Суд, может затрагивать лишь правильность процедуры голосования и подсчета голосов членов парламента, опосредующего создание и деятельность специальной комиссии, и ее заключение.¹

Следует отметить, что ни в Основном, ни федеральном законе не содержится четкой регламентации полномочий специальной комиссии, которая в обязательном порядке должна создаваться Государственной Думой для подготовки обвинения против Президента. Правовой статус указанной комиссии крайне мало проработан, а её полномочия в кратком изложении содержатся только в Регламенте Государственной Думы.

Г.А. Трофимовой на основании изучения различных точек зрения исследователей были сформулированы основные направления по упрощению процедуры реализации ответственности Президента РФ:

1) исключение из процедуры импичмента Конституционного и Верховного судов;

2) создание специального квазисудебного органа (Государственного суда или трибунала);

3) делегирование Конституционному Суду РФ полномочий по решению вопроса об импичменте Президента.²

Таким образом, действующему законодательству необходимы детализация и внесение поправок, которые бы восполнили существующие пробелы и более подробно регламентировали процедуру отрешения от должности Президента РФ.

На протяжении длительного времени в науке конституционного права не утихают споры по поводу природы ответственности, которую несет Правительство РФ.

¹ Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 27. - С. 20.

² Трофимова Г.А. Основные подходы к определению оснований конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти. // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 17-22.

С помощью последовательного анализа норм Конституции РФ можно выделить следующие санкции конституционно-правовой ответственности, применимые в отношении Правительства РФ: отставка по решению Президента РФ (с. 2 ст. 117), выражение недоверия Государственной Думой (ч.3 ст. 117) и отказ в доверии Правительству (ч. 4 ст. 117).¹

Согласно [статье 9](#) Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» члены Правительства освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.² Конкретные основания отставки в [Законе](#) не указаны. В специальной юридической литературе на основе анализа норм действующего законодательства, правоприменительной практики было выделено такое основание отставки как «в связи с результатами работы».³

Решение об отставке Правительства РФ во всех случаях принимается Президентом РФ, который фактически может принять такое решение в любое время и по любым основаниям.

Справедливо мнение В.А. Виноградова о том, что ответственность Правительства наступает, как правило, без присутствия в его действиях состава правонарушения, а вследствие неэффективности деятельности высшего органа исполнительной власти РФ, расхождения взглядов на проведение политического курса.⁴

Представительную (законодательную) власть в России на федеральном уровне осуществляет Федеральное Собрание РФ. Говоря о конституционно-правовой ответственности парламентариев, стоит отметить, что конституционно-правовой статус членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы довольно подробно урегулирован нормами конституционного права. Действующая система санкций конституционно-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (ред. от 21 июля 2014г.) // Российская газета. - 1993.

² О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997г. № 2-ФКЗ (ред. от 14 декабря 2015г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 51. Ст. 5712.

³ Виноградов В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран // М.: Институт права и публичной политики. 2016. 117 с.

⁴ Там же. С. 98

правовой ответственности, применяемых в отношении указанных лиц, подвергается критике исследователей. В то же время между учеными так и не сложилось единого мнения на этот счет.¹

При рассмотрении санкций конституционно-правовой ответственности парламентариев, А.С. Хачатрян выделяет следующие её виды:

- 1) конституционно-правовая ответственность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы перед избирателями;
- 2) статутная конституционно-правовая ответственность.

А.В. Крысанов считает, что конституционно-правовая ответственность федеральных парламентариев перед избирателями в настоящее время представляет собой только модель, к которой необходимо стремиться, а реальные рычаги воздействия избирателей на указанных лиц отсутствуют.²

А.А. Кондрашев, рассматривая конституционно-правовые санкции, применяемые к депутатам, выделяет среди них следующие виды:

- 1) лишение полномочий депутата в случае признания его виновным в совершении уголовного преступления по приговору суда;
- 2) лишение полномочий вследствие систематического неисполнения депутатских обязанностей или занятия депутатом предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью;
- 3) процедурно-процессуальные санкции, имеющие целью обеспечение порядка организации работы парламента (лишение права на выступление в течение определенного срока, лишение слова на заседании, вынесение порицания).³

В соответствии с п. "д" ст. 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" полномочия данных лиц прекращаются

¹ Хачатрян А.С. Конституционно-правовая ответственность парламентариев Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.С. Хачатрян. - М., 2015. – 310 с.

² Крысанов А.В. Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Крысанов. – Челябинск., 2014. – 62 с.

³ Кондрашев, А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Кондрашев. – М., 2015. – 50 с.

досрочно в случае вступления в отношении них в законную силу обвинительного приговора суда.¹

Совершение парламентарием преступления - фактическое основание привлечения его к уголовной ответственности и распространения на него соответствующей конституционно-правовой санкции.

В научной литературе встречаются различные мнения относительно самостоятельности рассматриваемой меры конституционно-правовой ответственности. К примеру, М.П. Авдеенкова наделяет её дуалистической сущностью, которая заключается в том, что она применяется не только как дополнительное последствие уголовного наказания, но и как самостоятельное средство в отношении парламентария в рамках конституционно-правовой процедуры.²

По мнению И. В. Литвиненко, нельзя говорить о самостоятельности анализируемой меры конституционно-правовой ответственности, потому как она существует в зависимости от другого факта - вступления в законную силу обвинительного приговора суда.³

Регламент Государственной Думы РФ устанавливает для депутатов обязанность присутствовать на заседаниях палаты. Аналогичную норму содержит и регламент Совета Федерации. Несмотря на то, что обязанность парламентариев присутствовать на заседаниях существует, конституционно-правовая ответственность за невыполнение данного требования законодательством не предусмотрена.

В этой связи следует согласиться с мнением И.В. Литвиненко о том, что необходимо включить в число оснований конституционно-правовой ответственности парламентариев норму, запрещающую последним не

¹ О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации: федеральный закон от 08 мая 1994г. №3-ФЗ (ред. от 03 мая 2016г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 28. Ст. 3466.

² Авдеенкова М. П. Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность // Государство и право. - 2005. - № 7. - С. 85–89; Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 11. - С. 29-37.

³ Литвиненко И.В. Чей посланец депутат и кого он представляет в нынешней России? // Конституционное и муниципальное право. - 2009.- № 8. - С. 19.

принимать участие в заседаниях палат, комитетов без уважительных причин.¹

В последнее время внимание исследователей обращено и на отсутствие законодательного закрепления мер конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц. По мнению ученых, Основной закон РФ лишь поверхностно регламентирует этот институт. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», были введены такие меры ответственности, как предупреждение, отрешение от должности высшего должностного лица, роспуск законодательного органа государственной власти субъекта РФ.²

Предупреждение высшему должностному лицу субъекта и законодательному органу субъекта РФ – мера, которая служит предпосылкой для применения других видов ответственности. В соответствии с п. 4. ст. 9 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ в случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению этого решения, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом

¹ Литвиненко И.В. Чей посланец депутат и кого он представляет в нынешней России? // Конституционное и муниципальное право. - 2009.- № 8. - С. 19.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. Ст. 5005.

противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, 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 лиц, Президент РФ выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ. Решение Президента РФ о предупреждении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ принимается в форме указа.¹

Как справедливо отмечает О.Н. Дёрова, Закон не подразумевает наступление особо опасных последствий в результате совершенного высшим должностным лицом правонарушения (массовые и грубые нарушения прав и свобод человека, угроза единству и территориальной целостности России, национальной безопасности).

По мнению исследователя, возможность Президента России применять меры конституционно-правовой ответственности в отношении субъекта РФ даже при незначительных нарушениях законодательства - свидетельство широкого влияния главы государства на систему государственного управления в регионах.²

На сегодняшний день не приходится оценивать эффективность применения указанной санкции, поскольку она ни разу не применялась. Тем не менее, данная мера активно критикуется некоторыми авторами. К примеру, М.М. Курманов считает, что длительные сроки для выполнения

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. Ст. 5005.

² Дёрова О.Н. Конституционно-правовая ответственность высших должностных лиц субъектов РФ. // Развитие территорий. – 2016. – № 12. – С. 76 - 81.

предупреждения, закрепленные в законе, негативно влияют на своевременность и адекватность наказания за совершение правонарушения.¹

Следующая мера ответственности субъектов Российской Федерации - отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ в связи с выражением недоверия законодательного органа власти субъекта РФ и решением Президента РФ.

В соответствии со ст. 29 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ в случае уклонения главы субъекта РФ от отмены изданного им нормативного акта, приостановленного Президентом РФ, или обращения в соответствующий суд либо в случае издания нормативного акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным законам, с условием, что эти противоречия установлены судебным решением, которое в течение двух месяцев оставалось неисполненным, Президент РФ правомочен вынести письменное предупреждение в отношении высшего должностного лица субъекта РФ. Если в течение 30 дней с момента вынесения предупреждения глава субъекта РФ не примет мер по устранению причин, которые послужили основанием для применения данной меры, то Президент РФ получает право отрешить указанное должностное лицо от занимаемой должности.

На основании п. 2 ст. 19 Закона об общих принципах организации законодательных органов государственной власти субъектов РФ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в случае:

а) издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены решением соответствующего суда и при этом не

¹ Курманов М.М. Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной анализ. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 2016. - 51 с.

устранены высшим должностным лицом субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) установленного решением соответствующего суда иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, в случае, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

в) ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) своих обязанностей.¹

Необходимо подчеркнуть, что в отличие от ранее действовавшего порядка в настоящее время законодательный орган уже не является органом, принимающим окончательное решение об отстранении от должности высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта). Решение законодательного органа направляется на рассмотрение Президента РФ для окончательного разрешения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) от должности. При этом Президент РФ правомочен отказать законодательному органу в отрешении от должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Ученые-конституционалисты говорят о двух формах ответственности высшего должностного лица субъекта РФ. Наряду с рассмотренной ранее конституционно-правовой формой ученые выделяют вторую - политическую.

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. Ст. 5005.

Согласно ст. 19 Закона, предусматривающей иную процедуру, Президент РФ вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных указанным Законом.¹

Что касается указанной процедуры, то большинство авторов критично относятся к прерогативе Президента произвольно отстранять от должности глав субъектов. Как справедливо отмечает Г.С. Родионова, возможность освобождения от должности высшего должностного лица субъекта РФ Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия представляется крайне жесткой, ставящей высшее должностное лицо субъекта РФ в полную зависимость от федеральной власти.²

Таким образом, в рассматриваемом Законе отражены две процедуры отстранения от должности высшего должностного лица субъекта РФ, различающиеся не только по основаниям, но и по субъектам и срокам их применения.

Не менее значимой мерой конституционно-правовой ответственности субъектов РФ перед Федерацией является роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по решению высшего должностного лица субъекта или Президента РФ.

Для этой процедуры характерны сложности в практической реализации, что связано с участием в ней нескольких судебных инстанций, в том числе и Конституционного Суда РФ. При этом именно Конституционный Суд утвердил свое участие в реализации данной санкции без решения федерального законодателя. В Постановлении Конституционного Суда от 04 апреля 2002 года № 8-П говорится об обязанности федеральных органов государственной власти обратиться в Конституционный Суд РФ, если, по

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. Ст. 5005

² Родионова Г.С. Институт отрешения от государственной должности в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.С. Родионова. – Краснодар., 2016. – 190 с.

их мнению, должна быть применена предусмотренная рассматриваемым Федеральным законом мера. В данном случае перед Конституционным Судом РФ ставится вопрос о подтверждении нарушения установленного разграничения компетенции, что выразилось в отрицании верховенства федерального регулирования (ст. ст. 84, 92 и 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).¹

Полемику в научной литературе вызывает положение п. 4 ст. 9 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ, предусматривающее обязанность суда установить, что в результате неисполнения судебного решения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ 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.² При этом законодателем не даны пояснения, в чем должны заключаться указанные «препятствия» для реализации полномочий федеральных органов власти, и каков характер нарушения прав и свобод граждан.³

Многие исследователи согласились с мнением М.П. Авдеенковой о том, что необходимо четко зафиксировать в федеральном законе условия применения этой санкции, при чем не обязательно связывать роспуск с наличием препятствий для реализации полномочий федеральных органов

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутии) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея: [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. N 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. Ст. 5005.

³ Гороховцев О.В. Конституционная ответственность в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016. – 171 с.

или нарушений прав граждан. Неисполнение решений федерального суда - свидетельство несоблюдения принципа верховенства федерального права, влекущее нарушение основ конституционного строя, несоблюдение таких принципов, как единство правового пространства, суверенитет народа и государства и т.д.¹

В результате исследования механизма применения мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов государственной власти можно сделать вывод о том, что для обеспечения конституционного правопорядка необходимо вносить значительное количество изменений и дополнений в действующее законодательство. Думается, что первоначально законодателю следовало бы четко обозначить основания конституционно-правовой ответственности как Президента РФ, так и Правительства РФ. Кроме того, требует реформирования и система санкций конституционно-правовой ответственности палат Федерального Собрания.

Что касается конституционно-правовой ответственности субъектов РФ, то большое количество связанных с ней вопросов Конституцией РФ практически не регламентируются. В то же время отдельные меры ответственности содержатся в Законе об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ. К ним относятся: предупреждение, отрешение должности высшего должностного лица субъекта, роспуск законодательного органа власти субъекта РФ. В целом, институт конституционно-правовой ответственности субъектов РФ в настоящее время остается крайне несовершенным, поскольку содержит большое количество противоречий и недоработок.

¹ Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 27–30.

2.2 Муниципально-правовая ответственность как институт конституционно-правовой ответственности

Эффективностью механизма реализации ответственности органов местного самоуправления обусловлено обеспечение законности при функционировании местной власти. Вопрос определения правовой природы ответственности в муниципальных правоотношениях является актуальным и дискуссионным, а потому в научной литературе выделяется четыре основных подхода к нему.

Сторонники первого подхода призывают разграничить конституционно-правовую ответственность муниципальных органов и муниципально-правовую ответственность, при этом последняя предстает в качестве самостоятельного вида юридической ответственности.¹ В основе первого подхода лежит разграничение по субъектному критерию. В зависимости от стороны правоотношения, которая оценивает поведение другой стороны и применяет меры воздействия, в частности принуждение, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед Федерацией и государственными органами относится к конституционно-правовой, а ответственность перед населением - к муниципально-правовой.² Другим отличием в рамках данного подхода являются характерные черты правонарушений. В качестве основания муниципально-правовой ответственности выступает нарушение норм устава или иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, в то время как основанием конституционно-правовой ответственности служит конституционное правонарушение.³

Согласно основополагающим позициям второго подхода, ответственность органов местной власти должна рассматриваться как составляющая часть конституционно-правовой ответственности.

¹ Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебник. - М.: ЗАО Юстицинформ, 2017. - 389 с.

² Там же. 391 с.

³ Там же. 392 с.

Сторонники рассматриваемого подхода в своих научных трудах все виды ответственности, возникающие в рамках публичной власти, относят к сфере конституционного права. Кроме того, некоторые из них отрицают самостоятельность муниципальной ответственности и утверждают, что действующему российскому законодательству она неизвестна, поскольку ни основания, ни процедуры ответственности представителей местной власти перед населением и государством не имеют отличий от оснований и процедуры ответственности органов государственной власти и их должностных лиц.¹

Авторами третьего подхода вовсе не конкретизируется, какую ответственность несут органы местного самоуправления. По их мнению, ее нельзя отнести ни к одному из существующих видов юридической ответственности, поскольку ей присуща ярко выраженная специфика. Вместе с тем исследователи определяют ответственность перед населением как муниципальную и наряду с конституционной объединяют в публично-правовую ответственность.²

В рамках четвертого подхода авторами указывается, что муниципально-правовая ответственность объединяет в себе различные виды принуждения и является комплексным институтом юридической ответственности. Урегулированная нормами муниципального права, она реализуется физическими и юридическими лицами, населением, государством, а также непосредственно и органами и должностными лицами местного самоуправления. Согласно данному подходу муниципально-правовая ответственность включает меры надзора и контроля, а в случае совершения муниципального правонарушения реализует меры общественного или государственного принуждения.³

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее -

¹ Малько А.В., Корсакова С.В. Муниципальное право России: учебник. – М.: Юрайт, 2018. – С. 315.

² Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. – М.: Юрайт, 2016. – С. 293.

³ Бабичев В.И. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. – М.: Норма, 2017. – С. 188.

Федеральный Закон № 131) закреплены меры ответственности в отношении органов местного самоуправления, их должностных лиц. В соответствии со ст. 70 рассматриваемого закона, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед государством, населением муниципального образования, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.¹

Следует отметить, что в соответствии со ст. 71 Федерального Закона № 131 основания наступления ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с данным Законом.²

Анализ указанной нормы позволяет сделать вывод о том, что установление порядка и оснований для отзыва выборных должностных лиц муниципального образования Федеральный Закон № 131 относит на уровень уставного регулирования, что позволяет муниципальным образованиям по своему усмотрению регулировать институт отзыва должностных лиц местного самоуправления.

В научных трудах, посвященных проблематике муниципального права, довольно часто подвергается критике формулировка ст. 71 Федерального Закона № 131. Указанная статья позволяет муниципальным образованиям прибегать к расширительному толкованию данной нормы. Негативная оценка исследователей объясняется тем, что уставы некоторых муниципалитетов в качестве оснований ответственности выборных должностных лиц закрепляют категории морально-этического характера, что невозможно квалифицировать как правонарушение.³

Ответственность органов, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением – один из инструментов реализации

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Там же.

³ Пешин Н.Л. Муниципальное право. Комментарии автора. - М.: Норма, 2018. – С. 263.

народовластия на местном уровне. Власть, которую осуществляют граждане через своих представителей, подразумевает возможность оказывать влияние на них, в частности с помощью института отзыва. Необходимо подчеркнуть, что на практике выборные должностные лица местного самоуправления чаще привлекаются к ответственности перед государством, потому как процедура отзыва депутатов и выборных должностных лиц является достаточно сложной.¹

Статья 71 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ закрепляет, что к ответственности перед населением могут быть привлечены депутаты представительного органа муниципального образования, члены выборных органов местного самоуправления и выборные должностные лица. Данные субъекты могут быть объединены категорией «выборные должностные лица местного самоуправления». Также этой статьей определено, что к ответственности перед населением несут и органы местного самоуправления. Озвученная законодателем позиция вызывает вопросы у многих исследователей, поскольку представительный орган муниципального образования в целом (или администрация муниципального образования) не может быть привлечен к ответственности перед населением в том смысле, в каком это закреплено федеральным законодателем, а точнее – быть отозванным. Привлечением к ответственности перед населением является отзыв выборного лица. Отзыв же органа местного самоуправления в целом как способ реализации ответственности перед населением не представляется возможным.

Также рассматриваемым Законом сокращена возможность отзыва депутатов представительного органа муниципального образования, в особенности в городских округах и муниципальных районах.²

Как известно, не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального

¹ Малько А.В., Корсакова С.В. Муниципальное право России: учебник и практикум. - М.: Юрайт, 2018. – С. 320

² Там же. – С. 321

района, городского округа с численностью 20 и более депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе. Закон субъекта РФ может определять условия применения видов избирательных систем в иных муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Бесспорно, подобный порядок избрания может быть предусмотрен в любом муниципальном образовании, а не только в городском округе или муниципальном районе.¹

Законодатель определил, что в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Кроме того, данное положение относится и к тем депутатам, которые были избраны по мажоритарной избирательной системе. В итоге, в указанных муниципальных образованиях может быть отозван только глава муниципального образования, вне зависимости от того, был избран он на муниципальных выборах или из числа депутатов. Автор приходит к выводу, что процедуру отзыва выборного лица местного самоуправления подобные нормы законодательства делают фактически неприменимой.²

Как было отмечено ранее, основания наступления ответственности выборных лиц местного самоуправления перед населением и порядок рассмотрения вопросов их отзыва определены в уставах муниципальных образований. Однако основанием для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления во всех случаях может служить только конкретное противоправное решение или действие (бездействие) с обязательным подтверждением данного факта в судебном порядке. Данная позиция получила определение в Постановлении Конституционного Суда РФ от

¹ Там же. – С. 323.

² Малько А.В., Корсакова С.В. Муниципальное право России: учебник и практикум. - М.: Юрайт, 2018. – С. 326.

02.04.2002 № 7-П, согласно которому в силу специфических особенностей местного самоуправления как публичной власти, которая наиболее тесно связана с населением, то или иное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, ставящее под сомнение доверие к нему населения и являющееся согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без его предварительного юрисдикционного подтверждения.

Большое значение при реализации отзыва приобретает судебная защита, которая предполагает возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что то или иное действие (бездействие) отзываемого лица не имело места или что наступление тех последствий не зависело от его воли, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается. Таким образом, только лишь утраты выборным лицом доверия населения для его отзыва недостаточно.¹

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед Российской Федерацией можно рассматривать как в широком, так и в узком смысле. В широком значении это понятие раскрывается как совокупность нескольких отраслевых видов юридической ответственности: уголовной, административной, конституционно-правовой и др. В узком значении - это ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, которую предусматривают ст. 72-74.1 Федерального Закона № 131 за ненадлежащее осуществление отдельных полномочий и правонарушения в сфере правотворчества.

Рассматриваемый Закон содержит указание на наступление ответственности муниципальных органов перед государством в связи с ненадлежащим осуществлением указанными органами и должностными

¹ Постановление КС РФ от 02.04.2002 № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе".

лицами переданных им отдельных государственных полномочий, что соответствует Европейской Хартии местного самоуправления.¹

Закон также конкретизирует порядок привлечения к ответственности представительного органа местного самоуправления и отдельных должностных лиц. В том числе, представительный орган муниципального образования прекращает осуществление полномочий со дня вступления в силу регионального закона о его роспуске. Принятие этого закона субъекта РФ должно быть основано на решении суда о признании правового акта несоответствующим. Необходимым условием является и внесение проекта закона о роспуске представительного органа местного самоуправления высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган субъекта РФ. Необходимо подчеркнуть, что в данном случае фактическое основание для ответственности представительного органа - неисполнение решения суда в течение трех месяцев, что должно быть установлено так же в судебном порядке.²

Норма, согласно которой решение законодательного органа субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа местного самоуправления издается в форме закона, вызвала ряд дискуссий среди научных деятелей. По мнению исследователей, закон определяется как нормативный правовой акт, следовательно, использование данного термина применительно к решению о роспуске представительного органа местного самоуправления указывает на появление нового, ненормативного вида этих актов, что в целом противопоставляется общей теории права.³

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

¹ Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации перед государством: закон и практика// Журнал «Государственная власть и местное самоуправление». - 2017. - № 3. - С. 38-42

² Там же. С. 40

³ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2015. 132

указал, что из анализа норм Конституции РФ не вытекает, что указанное решение не может быть принято в форме закона. Кроме того, положение о возможности прекращения полномочий законом субъекта РФ является гарантией прав местного самоуправления, поскольку в отличие от решений иных видов, закон принимается посредством более усложненной процедуры и подлежит подписанию президентом республики либо главой исполнительной власти, и, следовательно, прекращение полномочий должно быть результатом согласия исполнительной и законодательной власти субъекта РФ.¹ Региональный закон о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение десяти дней со дня вступления в силу.

Несколько иной порядок установлен в отношении отдельных должностных лиц местного самоуправления. Высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издается правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. При этом срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издает акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

В Законе отражена возможность отрешения от должности не только главы муниципального образования, но и главы местной администрации - невыборного лица, которое назначается на должность по контракту,

¹ По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 2-3.

заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. В связи с этим возникает определенная противоречивость законодательства о местном самоуправлении и о муниципальной службе, которое не предусматривает такой вид увольнения муниципального служащего, как отрешение от должности.¹

Подобно ч. 1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ, в рассматриваемой правовой конструкции акцент сделан на неисполнение судебного решения, то есть фактически ответственность наступает не за те действия, которые перечислены в ч. 1 ст. 74 Закона, а за неисполнение в срок решения суда.

Следующее основание ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством - ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий (ст. 72 Федерального закона № 131), данная норма взаимосвязана с положениями этого Закона, согласно которым в ведении муниципальных образований помимо вопросов местного значения находятся и отдельные государственные полномочия, которые могут быть переданы органам местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с передачей необходимых материальных и финансовых средств.²

В результате исследований многие авторы пришли к выводу, что формулировка ст. 72 Федерального закона №131 может породить сложности в реализации данной нормы. Кажется неясным, из чего конкретно в этом случае состоит состав правонарушения. Таковым может быть как действие – ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий, так и бездействие – их неисполнение.

Процедура роспуска представительного органа местного самоуправления регулярно подвергается критике в научных трудах. Рожнецев С.В. в качестве недостатков Закона «Об общих принципах

¹ Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. - М.: ЗАО Юстицинформ, 2018. - С. 394.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет следующее:

- в Законе не предусмотрена ответственность в отношении представительного органа в связи с систематическим принятием незаконных нормативных актов и впоследствии своевременно отменяемых;
- фактическое основание ответственности представительного органа - не издание незаконных актов, а лишь неисполнение в срок судебных решений об их отмене;
- отсутствие ответственности представительного органа за неисполнение решений органов государственной власти, не связанных с признанием нормативных актов местного представительного органа не соответствующими закону;
 - не предусмотрен срок давности для привлечения к ответственности;
 - не указаны сроки рассмотрения законодательным органом закона о роспуске представительного органа;
 - закреплена возможность применять меры ответственности только в случае издания именно нормативных актов, однако ущерб также может быть принесен изданием акта ненормативного характера (к примеру, принятие резолюции о присоединении муниципалитета к территории иностранного государства).¹

По мнению Н.Р. Герасимовой, следовало бы предусмотреть ответственность представительных органов местного самоуправления за принятие ими не только нормативных правовых актов, но и за принятие правовых актов, не имеющих нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, при установлении этого факта соответствующим судом.²

Подводя итоги рассмотрения данного вопроса, можно прийти к следующим выводам.

¹ Роженцев С.В., Числов А.И. Муниципальное право: учебник. - М.: Юрайт, 2018. – С.180

² Герасимова Н.Р. К вопросу о юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений. // Мир науки и образования. – 2017 – № 4

Исследование правовой природы ответственности в муниципально-правовых отношениях определяет ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как особую разновидность конституционно-правовой ответственности. В настоящее время реализация данной ответственности перед населением в виде отзыва затруднена, во-первых, в связи с ограничениями в части необходимости подтверждения судом фактов, являющихся основаниями для отзыва, во-вторых, по причине сложности правового механизма его применения, предусмотренного в уставах муниципальных образований, в-третьих, из-за отсутствия в бюджетах муниципальных образований достаточных финансовых средств для проведения голосования по отзыву.

Установленный законом порядок привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством показывает, что такие меры ответственности, как роспуск представительного органа муниципального образования, отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации, носят факультативный, т.е. необязательный характер, поскольку уполномоченные субъекты не обязаны именно таким образом реагировать на факт неисполнения решения суда органом или должностным лицом местного самоуправления.

Участие государственных органов в процедуре роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения от должности главы муниципального образования следует рассматривать как необходимую меру, направленную на обеспечение соблюдения законодательства, сохранение единого правового пространства, предотвращение нарушений прав и свобод человека и гражданина.

3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В настоящее время институт конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации находится на стадии формирования. Как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях можно выявить наличие противоречивой практики применения мер конституционно-правовой ответственности. В нормативно-правовом регулировании данного вида ответственности так же имеются пробелы, требующие создания прочной законодательной базы. В этой связи особую важность приобретает научное исследование проблем реализации конституционно-правовой ответственности.

Рассмотрим некоторые проблемы, выявленные в ходе исследования теоретических основ конституционно-правовой ответственности.

Одной из наиболее острых и обсуждаемых проблем современной теории и практики конституционно-правовой ответственности является отсутствие легального определения понятия и основных структурных элементов данного института. По мнению одних ученых-правоведов, понятие ответственности следует закрепить в кодексе о конституционных правонарушениях, который содержал бы все меры конституционно-правовой ответственности.¹ Другие ученые понятие конституционно-правовой ответственности предлагают закрепить в отдельном законе, который бы содержал основные меры конституционно-правовой ответственности.

Основанием наступления любого вида ответственности всегда является нарушение выраженного в норме права обязательного правила поведения – правонарушение. Различные виды правонарушений могут иметь различные наименования: преступление, правонарушение и т.д. Основание конституционно-правовой ответственности не имеет какого-либо устоявшегося наименования: конституционное правонарушение, конституционный деликт.

Конституционный деликт может быть определен как деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер ответственности.

Важнейшим условием эффективности конституционно-правовой ответственности является четкое закрепление в законодательных актах состава конституционного правонарушения. В научной литературе высказано мнение о том, что невозможно дать точный перечень обстоятельств, которые могут служить основанием конституционной ответственности. Закрепление же такого перечня необходимо, поскольку

¹ Васильева С.В., Виноградов В.А. Конституционное право России: учебник. - М.: Эксмо, 2016. - 560 с.

обязательным условием наступления юридической ответственности является наличие в действиях лица состава правонарушения, указанного в законе. В противном случае может наступить политическая, моральная или иная, но не юридическая ответственность.¹

Существенным недостатком законодательства РФ является то, что состав конституционного правонарушения (деликта) зачастую не конкретизирован в нормативно-правовых актах. Это относится, в частности, к ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленной Законом об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ. Например, статьей 3.1 указанного закона установлено, что органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.² Указанные органы несут ответственность при условии, что принятые ими нормативные правовые акты противоречат Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и повлекли за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, создали угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ.

Данная статья фактически формулирует только общие (абстрактные) основания и условия конституционно-правовой ответственности органов

¹Ярошенко Н.И. Институт конституционно-правовой ответственности как фактор развития нормоконтроля в Российской Федерации // Адвокатская практика. – 2017. – № 8. – С. 53-62.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999г. №184-ФЗ (ред. от 09 марта 2016г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. Ст. 5005.

государственной власти субъектов РФ. Вместе с тем юридическая квалификация указанных оснований и условий составляет значительные трудности. Такая дефиниция, как «массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угроза единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации» не имеет ясного, однозначного толкования. Используемые в статье термины «массовые», «грубые», «угроза» по своему характеру являются условно-оценочными, соответственно их практическое применение варьируется в зависимости от конкретных обстоятельств и правосознания правоприменителя. Не существует также общепризнанного определения понятия «правовое и экономическое пространство», следовательно, понимать, что означает угрожать его единству, можно различным образом.¹

Кроме того, если проанализировать положения статьи Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ с точки зрения правоприменителя, то окажется, что привлечь к конституционно-правовой ответственности органы государственной власти субъектов РФ в реальных условиях невозможно, поскольку предусмотренные в указанной статье признаки объективной стороны состава конституционного правонарушения несоизмеримы с их текущей (ежедневной) деятельностью и характером совершаемых деликтов. Это объясняется тем, что органы государственной власти субъектов РФ, реализуя принадлежащие им полномочия, не принимают в ежедневном режиме акты (решения), которые влекут за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, создают угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности. Но в то же время, такие органы могут принять документ, который ущемляет

¹ Ярошенко Н.И. Институт конституционно-правовой ответственности как фактор развития нормоконтроля в Российской Федерации // Адвокатская практика. – 2017. – №8. – С. 53-62.

или нарушает права и законные интересы отдельной категории граждан РФ, проживающей на территории того или иного субъекта РФ (пенсионеров, инвалидов, ветеранов), однако данное основание конституционно-правовой ответственности в законе отсутствует.¹

Важное практическое значение имеет вопрос о субъектах, правомочных применять меры конституционно-правовой ответственности или иным образом участвовать в процедуре реализации конституционно-правовой ответственности (например, посредством дачи заключений). К числу таких органов и должностных лиц в Российской Федерации относятся: Президент РФ, главы органов исполнительной власти (высшие должностные лица) субъектов Федерации, Государственная Дума, Совет Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, Конституционный Суд, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, Верховный Суд, собрание (сход) избирателей, избиратели конкретного избирательного округа.²

Опыт зарубежных государств убеждает в том, что для эффективного развития конституционно-правовой ответственности необходимо либо создание специального органа, правомочного привлекать иные органы и должностных лиц к конституционно-правовой ответственности (например, Государственный Трибунал в Польше), либо активное участие в процессе привлечения к ответственности Конституционного Суда.³

Современная Конституция РФ ограничивает возможности реализации конституционно-правовой ответственности, поскольку не предусматривает ни возможности создания специализированного органа, ни каких-либо серьезных полномочий Конституционного Суда в этой области. В этой связи необходимо усиление роли Конституционного Суда путем предоставления

¹ Ярошенко Н.И. Институт конституционно-правовой ответственности как фактор развития нормоконтроля в Российской Федерации // Там же. – С. 55.

² Ивашенко А.Ю. Актуальные вопросы конституционной ответственности в современном российском праве // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. - М., 2016, № 1. - С. 39-40

³ Гаджиев Г.А. Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность // Наука и образование. – 2017. № 2. – С. 7-15

ему, например, права рассматривать вопросы о наличии в действиях должностных лиц состава конституционного деликта.¹

Среди правоведов нет единого мнения относительно конституционно-правовых санкций. Ранее считалось, что санкция не является обязательным признаком конституционно-правовой нормы, а обеспечение норм в конституционном праве осуществляется с помощью санкций иных отраслей права. Это связано с тем, что конституционно-правовые нормы, по общему правилу, не соответствуют стандартной модели: гипотеза, диспозиция, санкция.²

Существуют различные позиции ученых по поводу содержания конституционно-правовых санкций. Н.М. Колосова относит к ним: досрочное лишение (изменение) конституционного статуса государственного органа, должностного лица, общественного объединения; признание неконституционным акта или отдельных положений, приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ; ограничение специального или общего статуса физического лица (ограничение прав и свобод в условиях чрезвычайного положения). По мнению Д.И. Назарова, И.С. Назаровой конституционными санкциями являются отрешение Президента от должности, роспуск Государственной Думы, лишение депутатской неприкосновенности, отставка Правительства, признание Конституционным Судом РФ неконституционными законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и других нормативных правовых актов. С.В. Нарутто, В.Н. Савин формой конституционной ответственности считают федеральное вмешательство в права субъекта Федерации (введение чрезвычайного положения).³

Проведенные в 2004 - 2009 гг. преобразования по укреплению вертикали власти значительно модернизировали ответственность органов

¹ Гаджиев Г.А. Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность // Там же. - С. 11

² Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты // Право. Научные исследования и разработки. – 2016. – С. 124-125.

³ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в России / Н.М. Колосова – М.: Городец, 2016.

власти субъектов, в Закон об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ были внесены изменения, усилившие ответственность региональных органов власти. Во-первых, Президент РФ получил право отрешения от должности главы субъекта РФ вследствие утраты его доверия. В настоящее время у Президента РФ нет обязанности использовать усложненную процедуру отрешения, утрата доверия значительно расширяет возможности политического усмотрения главы государства в отношении глав субъектов, совершивших конституционное правонарушение. Во-вторых, законодатель расширил число оснований досрочного прекращения полномочий региональных парламентов и определил два основных органа, полномочных принять решение об их досрочном роспуске – это Президент РФ и глава региона. И если в отношении исполнительных органов субъектов РФ усиление мер ответственности в определенной мере конституционно обосновано принципом единства системы органов исполнительной власти (часть 3 статьи 5, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации), то в отношении региональных парламентов возникают сомнения в конституционности мер такой ответственности.¹

Важным направлением в реализации конституционно-правовой ответственности является совершенствование механизма привлечения к ответственности Президента РФ. Как справедливо отмечает А.В. Крысанов, действующая процедура настолько сложна, что порождает безответственность главы государства, как перед парламентом, так и пред народом страны.² Было бы целесообразно посредством внесения поправок в действующее законодательство, максимально детализировать процедуру отрешения от должности Президента, в частности исключить обе судебные инстанции и передать все полномочия по принятию решения об отрешении Президента от должности Конституционному Суду РФ.

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (ред. от 21 июля 2014г.) // Российская газета. - 1993.

² Крысанов А.В. Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Крысанов. – Челябинск., 2014. – 192 с.

Ответственность Правительства в настоящее время является политизированной, что создает сложности в оценке его непропорциональных действий, таких как грубое нарушение Конституции и законов, неисполнения решений судов (Конституционного, Верховного и иных судебных инстанций). Конституция должна содержать нормы, которые обязывают Президента (даже в отсутствие его воли) отправить Правительство в отставку по инициативе иных органов государственной власти. Следует дополнить Конституцию нормами о конституционной ответственности Правительства за правонарушение. При этом необходимо привлечь к реализации такой меры конституционно-правовой ответственности Конституционный суд, который установит наличие конституционного деликта в своем решении. Так же можно поддержать точку зрения тех ученых, которые высказываются в пользу привлечения к процедуре отставки Правительства РФ Государственной Думой. В этом случае решение парламента должно носить обязательный характер, тогда Президент будет обязан отправить Правительство РФ в отставку.¹

Меры ответственности депутатов федеральных органов законодательной власти в области конституционного права требуют некоторого изменения в части внедрения новых санкций, а так же унификации правового регулирования в законодательстве Российской Федерации.

Необходимо расширить перечень процедурно-процессуальных санкций в отношении депутатов такими санкциями как лишение депутатского вознаграждения, лишение депутатских полномочий в связи с систематическим неисполнением своих обязанностей. Кроме того, нужно усовершенствовать основания привлечения депутатов к такой мере конституционно-правовой ответственности, как отзыв. В данном случае следует согласиться с мнением Н.А. Михалевой, о том, что единственным легальным основанием отзыва выборного лица независимо от его статуса

¹ Михалева Н.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М.: Юркомпани, 2018. – С. 348

должна быть утрата доверия избирателей без излишней детализации и тем более судебного подтверждения или проверки оснований отзыва.¹

Ответственность органов государственной власти субъектов так же является вопросом, требующим научного осмысления для дальнейшего совершенствования процесса ее реализации. В настоящее время такая санкция, как отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ характеризуется наличием двух процедур отстранения от должности, различающихся как по основаниям, так и по субъектам и срокам их применения, что на наш взгляд, является существенным противоречием. Кроме того, процедура отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ за принятие незаконных нормативных актов содержит недоработки, которые еще больше затрудняют ее применение.

Не менее важной мерой ответственности субъектов РФ перед Федерацией является роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по решению высшего должностного лица субъекта или Президента РФ. Дискуссию в научной литературе вызывает положение п. 4 ст. 9 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ, предусматривающее обязанность суда установить, что в результате неисполнения судебного решения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации 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.² При этом законодатель не дает ответа на вопрос: в чем должны заключаться указанные «препятствия» для реализации полномочий

¹ Там же. С. 357

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999г. №184-ФЗ (ред. от 09 марта 2016г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. Ст. 5005.

федеральных органов власти, и какого рода нарушения прав и свобод граждан должны быть допущены.¹

Действующий институт ответственности в муниципальном праве не имеет четкого правового механизма привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В этой связи возникает ряд проблем практического характера, связанных с применением муниципально-правовой ответственности.

Ответственность органов местного самоуправления перед населением – это, прежде всего, реализация конституционных норм, закрепляющих права и свободы граждан и их защиту, как основу деятельности всех органов власти и местного самоуправления. Реализация ответственности органов местного самоуправления перед населением в виде отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в настоящее время затруднена несовершенством правового механизма привлечения к такой ответственности.

Анализ уставов муниципальных образований показывает, что в практике «уставного» регулирования общественных отношений, связанных с отзывом депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления используются два подхода к установлению оснований для отзыва. Первый из них основывается на буквальном толковании нормы ч. 2 ст. 24 Федерального закона № 131 и предполагает точное ее воспроизведение в уставе муниципального образования с оговоркой о том, что отзыв по иным основаниям не допускается. В основу второго подхода положено расширительное толкование упомянутой выше нормы закона. В уставах ряда муниципальных образований дается подробный перечень противоправных решений и действий (бездействия) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, которые могут повлечь отзыв этих лиц. Причем в данный перечень нередко

¹ Курманов М.М. Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной анализ: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. / М.М. Курманов. – М., 2016. - 51 с.

включаются действия (бездействие) ответственных субъектов морально-этического характера, которые не могут быть квалифицированы как правонарушение и подтверждены в судебном порядке.¹

Голосование по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления достаточно подробно регламентируется уставами муниципальных образований. Однако по данным Центризбиркома Российской Федерации инициатива отзыва зачастую не доводится до этапа голосования в связи с несоответствием федеральному местному законодательству, нарушением процедуры инициирования, нарушением порядка и сроков сбора подписей в поддержку инициативы отзыва, недостаточным количеством собранных подписей; отсутствием правовых оснований для отзыва.²

В настоящее время реализация отзыва затруднена, во-первых, в связи с ограничениями, введенными Федеральным законом № 131 в части необходимости подтверждения судом фактов, являющихся основаниями для отзыва, во-вторых, потому что основания для отзыва, а также правовой механизм его реализации, предусмотренные в уставах муниципальных образований, в большей степени способствуют предотвращению отзыва, чем его реализации, в-третьих, по причине недостаточной активности населения в использовании возможности отзыва, в-четвертых, из-за отсутствия в бюджетах муниципальных образований достаточных финансовых средств для проведения голосования по отзыву.³

Анализируя Закон от 6 октября 2003 г. можно говорить о том, что в институте ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением прослеживается тенденция «криминализации» этого вида ответственности, на что указывают

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2018. - 302 с.

² Коваленко А.И. Муниципальное право: учебник. - М.: Норма, 2018. – С.158.

³ Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Отзыв депутата представительного органа: соотношение политической и конституционной ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 7.

установление в качестве основания ответственности только правонарушения, участие суда в процедуре установления факта их совершения, что свидетельствует об изменении содержания рассматриваемого вида ответственности – от политической к юридической.¹

Ответственности главы муниципального образования (главы местной администрации) так же вызывает ряд вопросов. Обращает на себя внимание тот факт, что в Федеральном законе № 131 указывается на возможность отрешения от должности не только главы муниципального образования, но и главы местной администрации, то есть невыборного лица, которое назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. В этом случае возникает определенная противоречивость законодательства о местном самоуправлении и о муниципальной службе, которая не предусматривает такой вид увольнения муниципального служащего, как отрешение от должности.²

Исходя из ст. 74 Федерального закона № 131 основанием отрешения от должности главы муниципального образования (местной администрации) является не только неисполнение судебного решения в случае принятия незаконного правового акта, но и неисполнение судебного решения в случае совершения иных действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина.³ По смыслу данной нормы фактически ответственность наступает за неисполнение в срок решения суда. Было бы целесообразно закрепить в качестве одного из оснований отрешения от должности главы муниципального образования (главы местной администрации) издание им правового акта, противоречащего Конституции и законодательству Российской Федерации, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, независимо от факта неисполнения судебного решения.

Основным несовершенством процедуры роспуска представительного

¹ Рожнецов С.В., Числов А.И. Муниципальное право: учебник. - М.: Юрайт, 2018. – С.181

² Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник.– М.: ТК Велби, Изд-во «Перспектив», 2018. - 302 с.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

органа местного самоуправления является возможность применять меры ответственности в отношении последнего только в случае издания им именно нормативных актов. В то же время, ущерб также может быть и от ненормативного правового акта, влекущего нарушение прав и свобод человека и гражданина, если это установлено соответствующим судом.¹

Проблемы реализации конституционно-правовой ответственности органов государственной власти, должностных лиц, как на федеральном, так и региональном и местном уровнях власти остаются одними из самых сложных и дискуссионных, вызывающих споры в юридической науке и проблемы в судебной практике, в связи с чем, требуется их дальнейшее совершенствование.

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2018. - 302 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги исследования теории и практики конституционно-правовой ответственности, необходимо сделать следующие выводы.

Изучение теоретико-правовых основ конституционно-правовой ответственности показало, что в юридической науке отсутствует единое наименование и определение ответственности за нарушения конституционных норм. В этой связи необходимо выработать и законодательно закрепить дефиницию ответственности в данной области. Думается, что наиболее верным является название «конституционно-правовая ответственность», поскольку оно может быть применено к правонарушениям, предусмотренным не только нормами Конституции Российской Федерации, но и нормами конституционного законодательства.

В науке конституционного права выделяют различные виды (подвиды, разновидности) конституционно-правовой ответственности. Наиболее дискуссионным является вопрос о выделении позитивной и негативной конституционно-правовой ответственности. По нашему мнению, следует рассматривать конституционно-правовую ответственность, в первую очередь, в негативном аспекте, поскольку сущность конституционно-правовой ответственности заключается в применении в установленном порядке к лицу, совершившему конституционно-правовой деликт санкций правовой нормы.

Совершенствование механизма реализации конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти требует внесения изменений и дополнений в действующее законодательство. Во-первых, необходимо четко обозначить основания конституционно-правовой

ответственности главы государства, а так же закрепить в Конституции РФ и в федеральном законодательстве основания и порядок привлечения к уголовной ответственности Президента РФ, как за совершение уголовных преступлений, так и за нарушение Конституции, неисполнение решений Конституционного Суда РФ. Во-вторых, в отношении Правительства РФ было бы правильно дополнить федеральное законодательство нормами, закрепляющими конкретные правонарушения, за совершение которых должна наступать конституционно-правовая ответственность. К таким правонарушениям можно отнести, например, грубые нарушения Конституции и законов, неисполнение решений судов (Конституционного, Верховного и иных судебных инстанций) и др. В-третьих, как показывает практика, существующая система санкций конституционно-правовой ответственности не в полной мере обеспечивает законность деятельности палат Федерального Собрания. Думается, что установление ответственности за невыполнение парламентариями обязанности участвовать в заседаниях палат, комитетов Федерального Собрания РФ без уважительных причин, положительно скажется на работе данного органа.

В настоящее время институт конституционно-правовой ответственности субъектов РФ остается крайне несовершенным. Основными проблемами являются, во-первых, установление законодателем санкций политической ответственности, которые применяются преимущественно перед санкциями конституционно-правовой ответственности; во-вторых, наличие противоречий и недоработок в процедурных нормах конституционно-правовой ответственности субъектов РФ, которые затрудняют ее применение.

Рассмотрение правовой природы ответственности в муниципально-правовых отношениях показывает, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления следует определять как особую разновидность конституционно-правовой ответственности. Некоторые сложности в процессе практического применения вызывает ответственность

органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением в виде отзыва. Ее реализация затруднена, во-первых, необходимостью подтверждения судом фактов, являющихся основаниями для отзыва, во-вторых, по причине сложности правового механизма его применения, предусмотренного в уставах муниципальных образований, в-третьих, из-за отсутствия в бюджетах муниципальных образований достаточных финансовых средств для проведения голосования по отзыву.

Рассмотрение проблем реализации конституционно-правовой ответственности в России, показывает, что состав конституционного деликта, являющегося основанием конституционно-правовой ответственности, зачастую не имеет четкой формулировки в законодательстве, что существенно ограничивает возможности применения конституционно-правовой ответственности. На наш взгляд, в каждом конкретном случае установления конституционно-правовой ответственности должны быть конкретизированы ее основание, субъект и санкция. В противном случае может идти речь о применении мер политической ответственности, но не конституционно-правовой.

Характерной чертой конституционно-правовой ответственности является отсутствие единой процедуры ее применения. Судебный порядок осуществления конституционно-правовой ответственности является наиболее целесообразным, поскольку судебное разбирательство предполагает соблюдение конституционных гарантий правосудия. Необходимо так же усилить роль Конституционного Суда в решении вопросов о привлечении к конституционно-правовой ответственности.

Понятие «санкция» конституционно-правовой ответственности имеет недостаточную теоретическую разработку и зачастую отождествляется с мерой защиты. Обобщение имеющихся в научной литературе определений данных понятий показывает, что меры защиты преследуют цели предупреждения, пресечения, восстановления, а санкция предусматривает

неблагоприятные последствия для правонарушителя в виде различных лишений (материального, личного или организационного характера).

Наблюдается рост числа мер конституционно-правовой ответственности, появление которых вызвано стремлением укрепить централизацию власти, усилить роль высших органов государственной власти в механизме правоприменения. Такая ситуация является недопустимой, особенно в отношении законодательной власти, органы которой не иерархичны и должны сохранять определенную самостоятельность, в том числе в сфере установления конституционно-правовой ответственности.

Таким образом, решение проблем, выявленных в результате проведенного исследования, требует дальнейшего совершенствования законодательства о конституционно-правовой ответственности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты и документальные материалы

- 1) Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
- 2) Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (ред. от 21 июля 2014г.) // Российская газета. - 1993. – 25 декабря.
- 3) О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997г. № 2-ФКЗ (ред. от 14 декабря 2015г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 51. Ст. 5712.

- 4) Уголовный кодекс РФ: федеральный закон от 13 июня 1996г. № 63-ФЗ (ред. от 01 мая 2016г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
- 5) Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 6) Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002г. № 67-ФЗ (ред. от 05 апреля 2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 24. Ст. 2253.
- 7) О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 31. Ст. 3205.
- 8) Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999г. №184-ФЗ (ред. от 09 марта 2016г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. Ст. 5005.
- 9) О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации: федеральный закон от 08 мая 1994г. №3-ФЗ (ред. от 03 мая 2016г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 28. Ст. 3466.
- 10) О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (ред. от 10 февраля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 7. Ст. 635.

- 11) О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 26 февраля 2016г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 7. Ст. 801.
- 12) Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.
- 13) Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.ksrf.ru>.
- 14) Постановление Конституционного Суда РФ 4 апреля 2002 г. № 8-П // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.ksrf.ru>.
- 15) [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.ksrf.ru>.
- 16) Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: <http://www.ksrf.ru>.
- 17) Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 472-О // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. – Электр. дан. – Заглавие с экрана. URL: [http:// www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru).

Специальная литература

- 1) Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. № 11. – С. 27 - 30.
- 2) Алексеев А.К. Конституционное право: учебник / А.К. Алексеев – М.: Юрайт, 2017. – 450 с.

- 3) Артюхов Ю.С. Актуальная концепция конституционной ответственности / Ю.С. Артюхов // Мир науки и образования. - 2017. - № 11. - С. 8–13.
- 4) Безруков А.В. Конституционное право России. / А.В. Безруков - М.: Юстицинформ, 2017. – 450 с.
- 5) Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н. Братусь – М.: 1976. - С.88.
- 6) Виноградов В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран / В.А. Виноградов // – М.: Институт права и публичной политики. 2016. – 117 с.
- 7) Витрук Н.В. Конституционная ответственность: вопросы теории и практики / Н.В. Витрук // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: Юристъ, 2016.
- 8) Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности: учебник / Н.В. Витрук - М.: Норма, 2016. – 430 с.
- 9) Вихляева А.А. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации / А.А. Вихляева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 9. - С. 26-29.
- 10) Воротилина Т.В., Першина Е.А. О конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Т.В. Воротилина, Е.А. Першина // Общество и право. – 2016. - №3. – С. 81-87.
- 11) Гаджиев Г.А. Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность // Наука и образование. – 2017. № 2. – С. 4-12.
- 12) Горохов А.В.. Юридическая природа конституционной ответственности // Вестник Воронежского института МВД России. – 2016. – № 2. – С. 62-65.

- 13) Давыдова Н.Ю. Характеристика ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами // Государство и право. – 2016. - № 3. – С. 7.
- 14) Духно, Н. А. Понятие и виды юридической ответственности / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Государство и право. - 2015. - № 6. - С. 12.
- 15) Емельянов А.В. Конституционное и муниципальное право: учебник / А.В. Емельянов – М.: Юрайт, 2017. – 420 с.
- 16) Иващенко А.Ю. Актуальные вопросы конституционной ответственности в современном российском праве // Пробелы в российском законодательстве . Юридический журнал. - М., 2016, № 1. - С. 39-40
- 17) Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Конституционное право в РФ: учебник / Н.А. Игнатюк – М.: Юстицинформ, 2017. – 330 с.
- 18) Ильин А.И. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: науч.-практ. Пособие / А.И. Ильин - М., 2018. - С. 9.
- 19) Ирхин И. В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации / И.В. Ирхин // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 31-38.
- 20) Ишеков К.А. О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации / К.А. Ишеков // Власть. – 2016. – № 12. – С. 85 - 88.
- 21) Казанцева О.Г. Конституционно-правовая ответственность в современной Федеративной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Г. Казанцева. – Волгоград., 2017. – 63 с.
- 22) Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2018.

- 23) Колосова Н.М. Конституционная ответственность в России / Н.М. Колосова – М.: Юрайт, 2017.
- 24) Комарова В.В. Конституционное право России: учебник / В.В. Комарова – М.: Директ-Медиа, 2018.
- 25) Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации / А.А. Кондрашев – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2015.
- 26) Кондрашев, А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Кондрашев. – М., 2015. – 50 с.
- 27) Крысанов А.В. Конституционно-правовая ответственность Правительства Российской Федерации и его должностных лиц: основания и порядок реализации /А.В. Крысанов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. № 5. – С. 9 - 18.
- 28) Крысанов А.В. Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Крысанов. – Челябинск., 2014. – 192 с.
- 29) Курманов М.М. Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной анализ: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. / М.М. Курманов. – М., 2016. - 51 с.
- 30) Миронов А.Н. Конституционное право Российской Федерации / А.Н. Миронов – М.: Юрайт, 2017. – 460 с.
- 31) Несмеянова С.Э. К вопросу о конституционной ответственности / С.Э. Несмеянова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – №4. – С. 18-26.

- 32) Овсепян Ж.И. Критерии конституционной ответственности / Ж.И. Овсепян // Северо-Кавказский юридический вестник. 2016. - № 2. – С.11-12.
- 33) Роженцев С.В., Числов А.И. Муниципальное право: учебник / С.В. Роженцев, А.И. Числов - М.: Юрайт, 2018. – С.181
- 34) Солдатов С.А. Конституционно-муниципальная ответственность: миф или реальность? / С.А. Солдатов // Общество и право. 2014. № 5 (37). С. 66-69.16.
- 35) Черданцев А.Ф., Кожевников С. Н. О понятии и содержании юридической ответственности / А.Ф. Черданцев, С.Н. Кожевников // Правоведение. - 1976. - № 5. - с. 40.
- 36) Черногор Н.Н. Правовое регулирование юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации/ Н.Н. Черногор // Конституционное и муниципальное право. - 2016. -№ 5. - С.9.
- 37) Шаповалов А.А. [Публичная ответственность государственной и муниципальной власти: общетеоретический аспект](#) / А.А. Шаповалов // Юридическая наука. – 2015. – № 1. – С. 27-29.
- 38) Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. / Е.С. Шугрина – М.: ТК Велби, Издательство «Проспект», 2018. - 302 с.
- 39) Шугрина Е.С. Злоупотребление правом, злоупотребление властью при досрочном прекращении полномочий глав муниципальных образований, назначении на должность / Е.С. Шугрина // Местное право. 2012. - № 4. - С. 3–12.
- 40) Ярошенко Н.И. Институт конституционно-правовой ответственности как фактор развития нормоконтроля в Российской Федерации / Н.И. Ярошенко // Адвокатская практика. – 2017. – №8. – С. 53-62.

Выпускная квалификационная работа выполнена мной совершенно самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

«__» _____ 201__ г. _____

(подпись)

(Ф.И.О.)