

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт

Кафедра

Юридический

«Государственно-правовые дисциплины»

Направление подготовки (специальность)

40.03.01 Юриспруденция

Профиль

Правозащитная деятельность

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Проблемы конституционно-правовой ответственности органов
государственной власти

Студент (ка) 153101052
номер группы

Щербakov
подпись, дата

Щербakov Дмитрий Владимирович
фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель К.Ю.Н., доцент
должность

ПГУ

наименование организации

Данилова В.А.
подпись, дата

Данилова В.А.
фамилия, инициалы

Консультанты:

ПГО

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

ПГО

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

ПГО

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

Нормоконтролер: К.И.Н., доцент
должность

Логачева Н.В.
подпись, дата

Логачева Н.В.
фамилия, инициалы

Работа допущена к защите
Заведующий кафедрой

(протокол заседания кафедры от

22.05 № 11)

Романовская О.В.
(подпись)

Романовская О.В.
(фамилия, инициалы)

Работа защищена с отметкой
№).

(протокол заседания ГЭК от

201 г.

Секретарь ГЭК

(подпись)

Вдовина Т.Е.
(фамилия, инициалы)

Пенза 2020

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ГПД

название

_____/ О.В. Романовская /
(инициалы и фамилия)

«__» _____ 2020 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр.№153ЮЮ52

Щербакова Дмитрия Владимировича

1. Тема работы Проблемы конституционно-правовой ответственности органов государственной власти

2. Научный руководитель доцент, к.ю.н. Данилова Валерия Александровна

3. Дата выдачи задания 20.04.2020 г.

4. Срок сдачи студентом законченной работы 31.05.2020 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

- правовой статус государственных органов как субъектов конституционно-правовой ответственности;
- институт конституционно-правовой ответственности;
- основания конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти;
- проблемы роспуска парламентов субъектов Федерации Президентом России как меры конституционно-правовой ответственности;
- проблемы конституционно-правовой ответственности правительства перед парламентом в Российской Федерации.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		20 апреля 2020 г. Данилова В.А. 	29 апреля 2020 г. Данилова В.А. 
Общие положения о конституционно-правовой ответственности органов государственной власти		29 апреля 2020 г. Данилова В.А. 	8 мая 2020 г. Данилова В.А. 
Проблемные аспекты конституционно-правовой ответственности органов государственной власти		8 мая 2020 г. Данилова В.А. 	19 мая 2020 г. Данилова В.А. 
Заключение		19 мая 2020 г. Данилова В.А. 	31 мая 2020 г. Данилова В.А. 

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	8
1.1 Правовой статус государственных органов как субъектов конституционно-правовой ответственности.....	8
1.2 Институт конституционно-правовой ответственности.....	19
1.3 Основания конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти.....	29
2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	45
2.1 Проблемы роспуска парламентов субъектов Федерации Президентом России как меры конституционно-правовой ответственности.....	45
2.2 Проблемы конституционно-правовой ответственности правительства перед парламентом в Российской Федерации.....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	61
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	65

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования проблем конституционно-правовой ответственности органов государственной власти проявляется в том, что национальная безопасность Российской Федерации не может быть обеспечена без эффективного правового регулирования общественной и государственной жизни. Важной частью данного вида социального регулирования является нормативное правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти, предполагающее возложение на данные субъекты юридической ответственности за нарушения конституционно-правовых норм, содержащихся в Конституции РФ и иных актах конституционного законодательства страны. Кроме того, в настоящее время проблемы реализации прав граждан приобретают особое значение в связи с необходимостью построения юридически четкой и согласованной системы прав и свобод человека, их действенного гарантирования, что должно послужить претворению в жизнь принципов демократического правового государства и гражданского общества.

На основании изложенного, существует необходимость научного осмысления проблем конституционно-правовой ответственности органов государственной власти, что и предопределило выбор темы исследования.

Эффективность правового регулирования данной сферы, спорные вопросы правоприменительной практики, позволяют говорить о наличии проблемы регулирования данных отношений. Высокая значимость данного института в обществе приводит к необходимости защиты как самого общества, так и государства от всевозможных коллизий и пробелов законодательства в данной области.

Проблемы конституционной ответственности стали объектом исследования многих отечественных ученых, среди которых необходимо выделить: А.А. Лихолетова, Е.В. Медведева, Н.Н. Надежина, А.А. Павлова, Н.В. Панову, М.Н. Попова, Д.В. Прохоренко, А.Ф. Пьянкова, И.М. Середу,

А.А. Соловьева, С.В. Суханова, Т.Д. Устинову, Е.В. Хромова, С.А. Чернякова, Ю.В. Чукичева, М.Д. Шапсугову, С.А. Щеглову и других отечественных деятелей юриспруденции.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с конституционной ответственностью органов государственной власти.

Предметом исследования нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с конституционной ответственностью органов государственной власти, а также правоприменительная практика в данной области.

Цель работы заключается в актуальном анализе проблем и противоречий общественных отношений, возникающих в связи с конституционной ответственностью органов государственной власти.

Задачами исследования выступают:

- определение правового статуса государственных органов как субъектов конституционно-правовой ответственности;
- характеристика института конституционно-правовой ответственности;
- исследование оснований конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти;
- выявление проблем роспуска парламентов субъектов Федерации Президентом России как меры конституционно-правовой ответственности;
- выявление проблем конституционно-правовой ответственности правительства перед парламентом в Российской Федерации.

Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса конституционного права, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут быть полезны при подготовке к научным конференциям и семинарским занятиям, в написании рефератов, курсовых и дипломных работ, а также статей. Кроме того, материалы данной работы могут повлиять на состояние законности в сфере деятельности

государственных органов.

В работе использовался широкий круг источников и литературы, касающихся вопросов общественных отношений, возникающих в связи с реализацией конституционной ответственности.

Методологическая база исследования сформировалась в результате изучения и использования большого теоретического и практического материала, нормативно-правовых актов, официальных документов, литературных источников и публикаций. Это вызвало необходимость применения разнообразных методов исследования, в числе которых системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, поисковый, а также метод сравнительного правоведения.

Структура работы продиктована целью и задачами исследования. Настоящая работа состоит из введения, двух разделов, заключения, списка использованных источников.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

1.1 Правовой статус государственных органов как субъектов конституционно-правовой ответственности

Термин «статус» происходит от латинского слова status - состояние, положение. Юридическая энциклопедия под редакцией М.Ю. Тихомирова определяет «статус» как правовое положение (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей)¹. Аналогичное определение данному термину дается и в Большом энциклопедическом словаре².

Понятие «правовой статус» рассматривается учеными, проводящими исследования в различных областях права. В теории государства и права данный термин рассматривается как одно из ключевых общетеоретических понятий. Стандартно в рамках данной дисциплины рассматриваются понятие и элементы правового статуса физических лиц (личности) и государственных органов. В конституционном праве традиционно рассматривается правовой статус личности, Российской Федерации и субъектов, входящих в ее состав. В административном праве анализу подвергается административно-правовой статус личности и исполнительных органов государственной власти. В гражданском праве делается упор на правовой статус юридических лиц.

Прежде чем делать выводы о том, какие компоненты входят в содержание понятия «правовой статус государственного органа», необходимо проанализировать, как рассматривали понятие «правовой статус» другие ученые.

В.С. Четвериков³ под правовым статусом понимает компетенцию и полномочия органа государственного управления. Д.Н. Бахрах пишет: «...правовой статус - это правовое положение личности или цели, задачи,

¹ Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1993. С. 521.

² Большой энциклопедический словарь: В 2 т. / Под ред. А.М. Прохорова. М., 2001. Т. 2. С. 410.

³ Четвериков В.С. Административное право. Ростов н/Д: Феникс, 2004. С. 12.

функции, организационно-правовая структура и компетенция государственных коллективных субъектов»¹. Основные элементы правового статуса он делит на три блока: целевой (назначение), структурно-организационный (процедуры образования и ликвидации субъекта права), компетенционный (совокупность властных полномочий субъекта). Н.Г. Салищева в статусе органов исполнительной власти выделяет такие компоненты, как целевой блок, организационный блок, компетенционный блок, ответственность. «Целевой блок определяет цели, задачи и функции органа исполнительной власти, организационный блок - порядок формирования (учреждения) данного органа, его структуру и штат государственных служащих; компетенционный блок содержит перечень полномочий (прав и обязанностей) органа исполнительной власти в целях обеспечения выполнения возложенных на него функций»². Н.М. Конин правовой статус понимает как совокупность прав, свобод и обязанностей гражданина, компетенцию организации (юридического лица)³. Ю.Н. Стариков и Б.Н. Россинский в содержание термина «правовой статус» включают права, свободы, юридические гарантии, обязанности, правоограничения и объем ответственности⁴. А.А. Акмалова и В.М. Капицин дают такое определение термину «правовой статус»: это юридически зафиксированное положение субъекта (личности, организации, государства, государственного органа) в государстве, обществе, мировом сообществе. Он закрепляет фактический (социальный) статус субъекта, его реальное положение в обществе. Правовой статус есть признанная государством совокупность полномочий государственного органа или должностного лица, с помощью которых они выполняют свои социальные функции⁵. Б.Н. Габричидзе построил следующую конструкцию конституционного статуса государственных органов, выделив в

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Эксмо, 2008. С. 177.

² Альхименко В.В., Выручаев А.А., Гишковец А.А. и др. Административное право России: Учебник / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Проспект, 2011. С. 50.

³ Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: Учеб. пособ. М.: Проспект, 2010. С. 23.

⁴ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2009. С. 207.

⁵ Акмалова А.А., Капицын В.М. Понятие правового статуса субъекта // Теория государства и права: вопросы и ответы: Учеб. пособ. М.: Юриспруденция, 2006. С. 164.

ней такие элементы:

- 1) политическую и государственно-правовую характеристики органов государства;
- 2) место различных видов органов в общегосударственной системе, дифференциацию систем, подсистем и видов органов, их соотношение;
- 3) основы взаимоотношений органов между собой;
- 4) важнейшие принципы организации и деятельности государственных органов;
- 5) основы компетенции;
- 6) виды правовых актов государственных органов¹.

В.В. Долинская по данному поводу считает обоснованным и рациональным подход, в соответствии с которым под правовым статусом понимаются как общий правовой статус (установленный Конституцией), так и существующие на основе и реализуемые в конкретных правоотношениях отраслевой правовой статус (определяемый нормами конкретной отрасли права), межотраслевой (определяемый комплексными правовыми институтами) и специальный правовой статус (связанный с реализацией норм ответственности)². В состав правового статуса она включает такие элементы, как:

- 1) правовые основы деятельности лица;
- 2) условия, при которых лицо становится субъектом права (вопросы организации данного лица);
- 3) правосубъектность лица;
- 4) условия прекращения его деятельности.

Проанализировав вышеприведенные точки зрения, мы можем сделать вывод о том, что правовой статус государственных органов рассматривается современными учеными в узком (классическом) и широком смыслах. В узком он представляет собой совокупность прав и обязанностей государственного

¹ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России: Учебник для вузов. М.: Дашков и Ко, 2007. С. 178.

² Долинская В.В. Правовой статус и правосубъектность // Законы России. 2012. № 2. С. 9.

органа, его компетенцию. В широком смысле в понятие правового статуса помимо компетенции включаются также такие элементы, как: 1) правосубъектность государственного органа; 2) ответственность государственного органа; 3) цели деятельности государственного органа; 4) организационно-правовая структура; 5) политическая и государственно-правовая характеристики органов государства; 6) место различных видов органов в общегосударственной системе, дифференциация систем, подсистем и видов органов, их соотношение; 7) основы взаимоотношений органов между собой; 8) важнейшие принципы организации и деятельности государственных органов; 9) виды правовых актов государственных органов.

Мы не оспариваем мнение сторонников «узкой» точки зрения о том, что обязательным элементом правового статуса любого государственного органа является его компетенция в классическом понимании данного термина, т.е. рассматривая ее как совокупность прав, обязанностей, предметов ведения и целей деятельности¹.

Однако, на наш взгляд, для характеристики понятия «правовой статус государственного органа» одной компетенции явно недостаточно. В таком случае вообще не было бы необходимости вводить данное понятие, поскольку термины «компетенция» и «правовой статус» в указанном случае выступали бы как синонимы.

Несомненно, что широкая точка зрения на данный вопрос более полно отражает реальное положение государственного органа в механизме государства. На наш взгляд, правовой статус государственного органа проявляется не только в его собственной компетенции, но и в его взаимоотношениях с другими органами, месте в системе иных государственных органов. Однако включение всех вышеперечисленных элементов, предлагаемых различными учеными, в понятие правового статуса государственных органов, на наш взгляд, является неприемлемым.

¹ Эбзеев Б.С. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов / Под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.С. Прудникова. М.: Юнити-Дана, 2015. С. 67.

Рассмотрим подробнее элементы, предлагаемые для включения их в понятие правового статуса.

1. Правосубъектность государственного органа. Н.В. Витрук считает, что «правосубъектность - самостоятельная правовая категория, существующая наряду с правами и обязанностями и свидетельствующая о правовой способности лица иметь права и обязанности, быть их носителем на любой стадии их проявления, в том числе самостоятельно (своими действиями) либо через законных представителей приобретать, осуществлять, изменять и прекращать, а также отвечать за неправомерную реализацию и исполнение»¹.

Определение, данное Н.В. Витруком данному понятию, соответствует общепринятому определению понятия «правоспособность», т.е. он рассматривает его как общую, абстрактную возможность иметь предусмотренные законом права и обязанности, способность быть их носителем. А.В. Малько и Н.И. Матузов, напротив, считают, что правосубъектность - понятие сложное, собирательное, которое включает в себя следующие элементы: 1) правоспособность; 2) дееспособность; 3) деликтоспособность, т.е. способность отвечать за гражданские правонарушения (деликты); 4) вменяемость - условие уголовной ответственности². Е.О. Адарченко считает, что правосубъектность государственных органов заключается прежде всего в их компетенции, которая представляет собой определенный круг задач, функций, прав и обязанностей, форм и методов их работы³.

Если правосубъектность рассматривать как компетенцию государственных органов, включение данной составляющей в понятие правового статуса государственного органа теряет смысл, поскольку именно ее рассматривают в качестве главного компонента содержания правового

¹ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008. С. 94.

² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузова. М.: Юрист, 2004. С. 97.

³ Адарченко Е.О. Административная правосубъектность юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 410.

статуса сторонники «узкой» точки зрения. Если же рассматривать данное понятие с точки зрения, предложенной А.В. Малько и Н.И. Матузовым, то включать его в понятие правового статуса государственных органов, несомненно, имеет смысл. Далее мы будем исходить именно из этой точки зрения.

2. Ответственность государственного органа (Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов). Является очевидным, что ответственность является одним из существенных элементов правового статуса государственных органов. Несмотря на то что Конституция РФ термин «ответственность» по отношению к органам государственной власти не употребляет, устанавливая лишь особенности ответственности отдельных должностных лиц (см. ст. ст. 41, 122), тем не менее, вводя систему сдержек и противовесов, Конституция фактически учреждает ответственность и государственных органов. Так, в ч. 3 ст. 117 Конституции предусматривается возможность роспуска Государственной Думы Президентом РФ в случае повторного вынесения ею недоверия Правительству, что, по сути, является ответственностью данного государственного органа за принятое решение. Таким образом, можно сделать вывод о том, что ответственность государственного органа является важным элементом его правового статуса, поскольку существенно влияет на реализацию данным органом своих полномочий.

3. Цели деятельности государственного органа (Д.Н. Бахрах, Н.Г. Салищева). Несомненно, что каждый государственный орган создается с определенными целями, для решения определенных задач, стоящих перед обществом.

Цели - это основные направления деятельности государственных органов, которые достигаются путем решения определенных задач. Следовательно, данный элемент требует своего включения в состав правового статуса государственного органа.

4. Организационно-правовая структура (Д.Н. Бахрах). Необходимость выделения в правовом статусе такого элемента, как организационно-правовая

структура государственного органа, на наш взгляд, не подлежит сомнению. Любой государственный орган, за исключением единоличных государственных органов, таких как Президент, губернатор, представляет собой четко структурированное образование, соподчиненную систему, обуславливающую единство данного органа и способствующую решению стоящих перед ним задач. Наличие четкой структуры, установленной нормативным актом, является обязательным условием качественного выполнения задач, стоящих перед государственным органом. Отсутствие четкой структурной организации приводит к дублированию полномочий, снижению уровня ответственности работников, уменьшению эффективности работы государственного органа. Если обратиться к нормативным актам, мы видим, что структура устанавливается для каждого государственного органа в обязательном порядке. Так, непосредственно в Конституции устанавливается общая структура главного законодательного органа страны - Федерального Собрания, в ст. 110 Конституции устанавливаются основы структуры Правительства РФ. Таким образом, структура государственного органа является существенным элементом его правового статуса.

5. Политическая и государственно-правовая характеристики органов государства (Б.К. Габричидзе). При рассмотрении возможности включения данного элемента в состав правового статуса государственного органа возникает закономерный вопрос: насколько политическая составляющая влияет на правовой статус государственного органа и может ли быть его частью?

О политической характеристике органов государства мы можем говорить лишь применительно к законодательной и исполнительной ветвям власти, и то весьма условно.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об

имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» отметил, что в стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в Политбюро ЦК КПСС во главе с Генеральным секретарем ЦК КПСС, и указал на невозможность сращения политических структур с государственными.

Для устранения такой возможности ограничения, связанные с политической жизнью работников тех или иных государственных структур, прямо устанавливаются в законодательстве. Так, п. 4 ст. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и организациях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений. Данная норма прямо предписывает невозможность политической окраски деятельности прокурорских работников, которые призваны наблюдать за соблюдением законности и осуществлять свою деятельность вне политических партий.

Аналогичное правило действует и в отношении судебных органов. Так, согласно п. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону. При этом, согласно п. 3 ст. 3 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», судья не вправе принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в

их политических акциях и иной политической деятельности, а также публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям. Таким образом, судебная ветвь власти объявлена стоящей вне политики.

Что касается государственно-правовой характеристики государственного органа, то данное понятие, на наш взгляд, является синонимом правового статуса.

Все вышесказанное однозначно свидетельствует о том, что такой элемент, как «политическая и государственно-правовая характеристики органов государства», не может быть составляющей правового статуса любого государственного органа и включать его в понятие «правовой статус» нет оснований.

6. Место различных видов органов в общегосударственной системе, дифференциация систем, подсистем и видов органов, их соотношение (Б.К. Габричидзе). Данный элемент, на наш взгляд, можно разделить на две составляющих: структуру государственных органов, которая была нами рассмотрена в п. 4, и на основы взаимоотношений государственных органов между собой, которые нами будут рассмотрены в п. 7. Следовательно, включать данный элемент в понятие правового статуса государственного органа является нецелесообразным.

7. Основы взаимоотношений органов между собой (Б.К. Габричидзе). Все государственные органы находятся между собой во взаимосвязи. Она устанавливается непосредственно в правовых актах и представляет собой систему сдержек и противовесов, призванную не допустить дисбаланс между ветвями власти в государстве. Данная система является основным критерием, который помогает установить место данного органа в общей системе органов государственной власти. Так, в Конституции устанавливаются полномочия Президента РФ в отношении Федерального Собрания. Президент активно участвует в законодательном процессе путем осуществления законодательной инициативы, подписания и обнародования законов, а также используя «право

вето»; в случаях, предусмотренных Конституцией, Президент обладает правом роспуска Государственной Думы - нижней палаты Федерального Собрания.

В свою очередь Государственная Дума вправе выдвинуть обвинение против Президента РФ, а Совет Федерации обладает возможностью отрешения Президента от должности. Также Федеральное Собрание взаимодействует с Правительством РФ, в частности, Государственная Дума участвует в процессах назначения Председателя Правительства, составлении бюджета страны, осуществляет контроль над исполнительной ветвью власти путем проведения парламентских слушаний и выражения недоверия Правительству.

Взаимодействие осуществляется и с судебной ветвью власти: в полномочия верхней палаты Федерального Собрания - Совета Федерации - входит назначение судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ. Также Федеральное Собрание принимает законы, регулирующие деятельность судов. Судебные органы в свою очередь обладают полномочиями по воздействию на законодательные органы и исполнительную власть. Например, к полномочиям Конституционного Суда РФ относится право признавать не соответствующими Конституции положения законов.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что взаимодействие государственных органов между собой позволяет им существенно влиять друг на друга, и соответственно, данный элемент должен быть включен в понятие правового статуса.

8. Важнейшие принципы организации и деятельности государственных органов (Б.К. Габричидзе). Все государственные органы действуют на основе определенных принципов, выражающих сущность организации государственных органов. Такие принципы закреплены как в Конституции Российской Федерации, так и в других нормативных актах. Принципы осуществления деятельности органами государственной власти субъектов Федерации закреплены в ст. 1 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Закрепление принципов деятельности государственных органов в нормативных актах говорит как о важности их, так и о том, что они являются элементами правового статуса, и следовательно, включение их в состав понятия «правовой статус государственных органов» является вполне целесообразным.

9. Виды правовых актов государственных органов. Включение данного элемента в правовой статус государственных органов может быть обосновано тем, что от видов актов, издаваемых государственным органом, во многом зависит его правовой статус. Так, основным отличием между органами государственной власти и вспомогательными органами является наличие у органов государственной власти государственно-властных полномочий и возможность издавать общеобязательные нормативные акты. Следовательно, данный элемент не только существенно влияет на правовой статус государственных органов, но и служит основным отличительным признаком между органами государственной власти и вспомогательными органами.

Рассмотрев все элементы правового статуса государственных органов, предлагаемые современными учеными, считаем необходимым включить в данное понятие еще один элемент, который также оказывает влияние на правовой статус любого государственного органа. Это порядок его (государственного органа) формирования. Например, выборность таких органов государственной власти, как законодательные органы, президент, высшее должностное лицо субъекта Федерации, подчеркивает их особое положение в государственном механизме, важность и направленность на выполнение в первую очередь воли избравшего их населения. В то же время порядок формирования вспомогательных органов (как правило, они формируются органами государственной власти, в интересах которых они действуют) свидетельствует об их подчиненном положении, зависимости от

органа власти, для обеспечения деятельности которого они создаются.

Исходя из вышесказанного, в понятие правового статуса государственного органа мы можем включить следующие элементы:

- компетенция государственного органа;
- правосубъектность государственного органа;
- ответственность государственного органа;
- цели деятельности государственного органа;
- организационно-правовая структура;
- основы взаимоотношений государственных органов между собой и с другими юридическими и физическими лицами;
- принципы организации и деятельности государственных органов;
- виды правовых актов государственных органов;
- порядок формирования государственных органов.

1.2 Институт конституционно-правовой ответственности

В теории конституционного права проблема предмета конституционного права является одной из наиболее старых и широко обсуждаемых среди конституционалистов. Как известно, предмет отрасли показывает, какие общественные отношения регулирует данная отрасль права, а метод - какими способами, средствами, приемами регулируются соответствующие общественные отношения. Каждая отрасль имеет свой собственный предмет регулирования, который традиционно выступает «главным, ведущим критерием разграничения российского права на отрасли»¹.

При этом предмет отрасли права является важнейшим критерием обособления соответствующей отрасли права в системе иных отраслей права, а также индивидуализации соответствующей отрасли юридической науки и отраслевой учебной дисциплины. Одновременно его содержание

¹ Синюков В.Н. Российская система права. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2010. С. 400.

предопределяет место конкретной отрасли права в системе отраслей права России.

Вопрос о предмете, как правило, возникает в связи с идущей многие годы как в советской¹, так и в российской науке² дискуссией о так называемой амбивалентности предмета конституционного права, когда, с одной стороны, его содержание составляют базовые принципы, имеющие дальнейшее раскрытие в иных отраслях российского права (например, правовое государство, суверенитет, социальное государство и пр.), а с другой стороны, уникальные нормы, свойственные только конституционному праву (гражданство, федеративное устройство, статус иностранцев, избирательное право и др.).

Как отмечает Н.С. Бондарь, «трудно найти другую, более неблагоприятную (но, хочется надеяться, не бесперспективную с точки зрения исследования) проблему, чем анализ предмета конституционного права»³.

В научной литературе, как правило, к предмету конституционного права относят 4 большие группы правоотношений, регламентирующие:

- основы конституционного строя (суверенитет народа, принципы государственного устройства и разделения властей, социального и светского характера государства);
- взаимоотношения между государством и личностью. Прежде всего правовые основы статуса российских граждан, а также лиц без гражданства, иностранных граждан;
- федеративное устройство России, состав и компетенцию ее субъектов, верховенство федеративных законов над правовыми актами субъектов Федерации и т.д.;
- организацию и функционирование системы органов власти Российской

¹ Гурвич Г.С. Некоторые проблемы советского государственного права // Советское государство и право. 1957. № 12. С. 56.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: Учебное пособие: В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2010. С. 56.

³ Бондарь Н.С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 4 - 13.

Федерации: Президента, Федерального Собрания, Правительства, органов судебной власти, органов власти субъектов Федерации, а также системы местного самоуправления.

Хотя следует отметить, что в науке существует и иная позиция, согласно которой существуют всего 2 большие группы отношений, регулируемых конституционным правом. Например, М.В. Баглай полагает, что предмет конституционного права составляют две основные группы общественных отношений, возникающих в сфере:

а) охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством);

б) устройства государства и государственной власти¹.

Можно выделить еще и промежуточный подход, согласно которому обособлены 6 групп общественных отношений:

- прежде всего определяющие основы конституционного строя, принципы, выражающие качественную характеристику государства, форму правления, демократический, правовой характер государства и т.д.;

- составляющие основы экономической системы, закрепляющие установленные в государстве формы собственности, способы хозяйственной деятельности, гарантии защиты прав собственников;

- определяющие основы взаимоотношений человека с государством и обществом, гражданство, основные права и свободы человека и гражданина, определяющие его положение в обществе и государстве;

- относящиеся к сфере государственного устройства, внутренней территориальной структуре государства, системе связей между его территориальными единицами. Эти отношения являются системообразующими, обеспечивающими целостность государства, его единство, поэтому они относятся к предмету конституционного права;

- федеративные отношения, принципы федеративного устройства,

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 17 - 18.

особенности взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов;

- закрепляющие основные принципы системы органов государственной власти и органов местного самоуправления¹.

Нам представляется, что можно по-разному классифицировать отношения, составляющие предмет конституционного права как отрасли права. Можно назвать несколько оснований для такой классификации.

Первое. С точки зрения природы отношений, регулируемых конституционным правом, можно говорить о трех группах отношений - политических, экономических и духовно-культурных отношениях.

Второе. Если мы предполагаем деление конституционных правоотношений в зависимости от типа субъектов, в них участвующих, то следует говорить об отношениях, связанных с организацией государственной власти и органов местного самоуправления, а также об отношениях между обществом и государством (статус политических партий, общественных организаций, принципы экономических отношений и т.п.), личностью и государством (права и свободы, статус иностранцев и лиц без гражданства и т.д.). Например, Е.И. Колюшин адекватно приведенной позиции выделяет общественные отношения, возникающие при установлении основ общественного строя, статуса человека и гражданина, организации и деятельности государства и государственной власти².

Третье. В настоящее время в отечественной науке преобладает своего рода «синтетический подход», объединяющий признаки различных классификаций плюс дополнительно и во многом искусственно ориентирующийся в основном на структуру действующей Конституции, а именно: основы строя, права и свободы, федеративное устройство и организацию государственной власти.

С нашей точки зрения, такой подход имеет право на существование, но

¹ Конституционное право Российской Федерации: Учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С.И. Носов. М.: Статут, 2014. С. 11.

² Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. М., 1999. С. 6 - 7.

только исключительно в учебно-практических целях, так как фактически происходит подмена научных классификационных признаков ссылками исключительно на структуру Конституции страны. А как мы знаем, наша Конституция - это продукт своего исторического времени, причем принималась она в крайне сжатые сроки и под диктовку действовавшего главы государства.

Не претендуя на абсолютную истинность, полагаем, что предмет конституционного права России составляют следующие конституционные властеотношения:

- отношения, связанные с организацией государства, его органов, органов местного самоуправления и принципов, характеризующих взаимоотношения между различными властными субъектами (политические основы конституционного строя; статус президента, правительства, федеративное устройство);

- отношения между государством и обществом (экономические и социальные основы строя, статус политических партий и общественных организаций, избирательные и референдумные отношения и др.);

- отношения между государством и гражданином (принципы конституционного статуса граждан, права и свободы, статус иностранцев).

Возникает закономерный вопрос: а к какой группе отношений, охватываемых предметом конституционного права, можно отнести институт конституционно-правовой ответственности? Действительно, большая часть санкций, используемых в конституционном праве, - это меры государственного принуждения в отношении органов власти, но есть и санкции в отношении граждан, имеющих различный статус (кандидаты в депутаты, члены избиркомов, иностранцы, беженцы и т.д.). Именно поэтому институт конституционно-правовой ответственности имеет комплексный характер и пронизывает сразу минимум две группы правоотношений, регулируемых конституционным правом.

Представляется, что институт конституционно-правовой

ответственности является неотъемлемой частью предмета конституционного права России на современном этапе исторического развития. Причем институт этот интенсивно развивается, наполняется новым содержанием, эволюционирует более быстро, нежели многие традиционные институты конституционного права. Представляется, что по темпам роста как количества санкций, так и наполнения содержательной стороны процесса привлечения к ответственности институт активно перерастает свой статус, в весьма недалеком будущем имея все шансы стать полноценной подотраслью конституционного права.

Что же представляет собой институт ответственности в конституционном праве в настоящее время? На протяжении последних более чем 40 лет в российской юридической литературе достаточно активно идет процесс исследования теории юридической ответственности. Однозначно можно сказать, что теория ответственности в конституционном праве обогатилась значительным количеством (приближающимся к 100) научных статей и монографий, посвященных данной проблеме, при этом в советский период эти работы можно было пересчитать на пальцах одной руки. За прошедшие двадцать с небольшим лет были защищены около 30 кандидатских диссертаций, имеющих в названии термин «конституционно-правовая» и «конституционная» ответственность¹, и три докторские диссертации². При этом, к большому сожалению, до сих пор остаются нерешенными многие теоретические и практические вопросы института конституционной ответственности: от выработки понятия ответственности до обстоятельств, освобождающих от ее наступления. Достаточно напомнить, что до сих пор в теории не выработано единого научного понимания определения юридической ответственности, а кроме того, не существует и законодательной легализации понятия юридической ответственности в конституционном

¹ Авилов В.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2011. С. 57.

² Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 44.

праве.

В настоящее время преобладающим, безусловно, стал термин «конституционно-правовая ответственность», но разные авторы вкладывают в его содержание различные смыслы. Так, И.А. Кравец полагает, что термин «конституционная ответственность» оправданно использовать только тогда, когда об ответственности государственных органов говорится в тексте Конституции РФ, а в остальных случаях можно говорить о конституционно-правовой, государственно-правовой или публично-правовой ответственности¹.

Вместе с тем, как замечает С.А. Авакьян, есть и иные обстоятельства, говорящие в пользу термина «конституционно-правовая ответственность», так как конституционное право «не исчерпывается конституциями, содержит огромный перечень иных источников». Однако вряд ли следует так жестко разделять эти понятия, тем более что большинство авторов использует данные термины, подразумевая в основном единое их содержание.

И все же, если проанализировать как диссертационные исследования, так и научные работы специалистов по ответственности в конституционном праве, можно увидеть, что преобладает термин «конституционно-правовая ответственность», а словосочетания «государственно-правовая ответственность» и «конституционная ответственность»² чаще всего рассматриваются как равнозначные.

Действительно, конституционно-правовая ответственность - это особый вид юридической ответственности, которая используется отнюдь не всегда, когда речь идет о нарушениях конституционно-правовых отношений. Ее основное назначение - защита Конституции РФ соответствующими правовыми средствами, присущими именно этой отрасли права. Конституционно-правовая ответственность служит действенным механизмом охраны Конституции и публичного правопорядка.

¹ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики): Монография. Новосибирск: ЮКЭА, 2002. С. 254.

² Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 385.

Каковы же основные тенденции развития института конституционной ответственности за последние 20 лет? По нашему мнению, можно выделить несколько достаточно явных тенденций.

1. Конституционно-правовая ответственность постепенно получает общее признание как существующий в российском праве феномен. Несмотря на отсутствие ее определения в законодательстве, в целом ряде актов Конституционного и Верховного Судов говорится о наличии конституционной ответственности различных субъектов права. Самое интересное, что, несмотря на почти полное согласие среди отечественных конституционалистов с тем, что институт конституционной ответственности существует в российском конституционном праве, представители иных юридических наук до сих пор отказывают в существовании конституционной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Приведем самое последнее по времени мнение известного административиста и практика, заместителя председателя Верховного Суда РФ П.П. Серкова, который на страницах своей монографии с помощью различных аргументов доказывает, что институт конституционной ответственности в российском праве не сложился, так как не закреплено понятие ответственности в законе, конституционные нормы охраняются санкциями иных отраслевых видов ответственности, конституционные деликты не определены и не конкретизированы в нормах права, процедура их применения не опосредована в специальных процессуальных нормах. Так называемые санкции конституционной ответственности, по сути, не меры конституционной ответственности, а либо меры защиты, либо вариант разрешения политического кризиса или санкции иных видов ответственности¹.

2. В российском конституционном праве все большее признание и закрепление получают так называемые санкции политической ответственности, которые применяются при отсутствии противоправного

¹ Серков П.П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика. М., 2015. С. 10 - 362.

деяния со стороны правонарушителя и полного отказа от выяснения его виновности. Лишь в отношении ряда конституционных санкций (например, отрешение от должности губернатора или отзыв губернатора) сделана попытка юридизировать основания привлечения к ответственности, замаскировав их под совершение противоправных деяний. Но, к сожалению, эта попытка пока выглядит неудачной, так как законодательные конструкции позволяют привлекать к конституционной ответственности и вне рамок конкретного правонарушения, предусмотренного в отраслевых нормах. Но если в отношении тех же губернаторов эти санкции по факту применяются сравнительно редко, то применительно к главам муниципальных образований такого рода меры используются весьма часто и именно по основаниям вне связи с совершением противоправного деяния. Полагаем, что в действительности меры политической ответственности не имеют сколько-нибудь реальных шансов на стабильное правоприменение, так как они в правоприменительной практике заменены на уголовно-правовые меры или просто административные угрозы со стороны федерального центра, когда «опальные» губернаторы или главы муниципалитетов вынуждены подавать в отставку якобы «по собственному желанию».

3. Следует констатировать, что, несмотря на увеличение количества конституционных санкций, в законодательстве их применение весьма ограничено из-за крайней сложности или неточности описания всех признаков конституционного правонарушения. Зачастую этому способствует то, что составы конституционных правонарушений содержат значительное число так называемых оценочных понятий. Например, почти невозможно применять такие избирательные санкции, как признание выборов недействительными или отмена итогов голосования, в силу наличия последствий, сформулированных в виде оценочных понятий: «если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума» или «если указанное нарушение(-ия) не позволяет(-ют) выявить действительную волю избирателей, участников

референдума».

4. Одной из наиболее сложных проблем на практике остается вопрос о применении категории вины в конституционном праве. Мало того что значительная часть конституционалистов до сих пор считает, что ответственность без вины возможна в конституционном праве¹, так и в разных разновидностях конституционной ответственности вина зачастую понимается просто как «причастность». Например, в избирательном праве, как отмечается в литературе, суды постоянно используют именно категорию «причастность», отказываясь применять вину как основание ответственности при привлечении к ответственности за нарушения избирательного законодательства².

5. Дискуссионной является и проблема применения санкций «смешанной правовой природы» или наличия так называемых совмещенных составов, когда совместно применяются и меры конституционной ответственности, и санкции, свойственные иным отраслям права. Например, в федеративных отношениях при применении такой комплексной санкции, как «временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации», целый ряд ограничений, которые применяются временной администрацией, определены в нормах бюджетного, а не конституционного законодательства. При этом сама эта мера, безусловно, имеет все черты конституционной санкции.

6. К числу важных, но до сей поры недостаточно изученных относится и проблема установления в конституционном законодательстве, регулирующем привлечение к ответственности субъектов конституционного права, «моральных» оснований соответствующих противоправных деяний. Есть мнение, что включение в орбиту регулирования «моральных» оснований (например, несоблюдение присяги или совершение аморальных проступков,

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 34

² Сидякин А.Г. Принцип виновной ответственности и фактор вины в избирательном процессе // Журнал российского права. 2005. № 1. С. 5.

проступков, порочащих честь и достоинство должностного лица) уже делает такого рода основания правовыми. Представляется, что это не совсем так. Скорее надо вести речь о том, что уникальность оснований конституционной ответственности, в отличие от иных видов юридической ответственности, заключается в том числе и в том, что противоправными действиями, влекущими применение конституционных санкций, признаются деяния, зачастую не имеющие правовой легализации в актах конституционного законодательства. Их применение отдается, как и в случае оценочных понятий, целиком на откуп дискреционному мнению правоприменительного органа, коим выступают суды, парламенты или специализированные коллегиальные органы (например, квалификационные коллегии судей).

1.3 Основания конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти

Конституционная деликтология находится в процессе своего становления. Среди имеющихся в научной литературе подходов к определению оснований конституционно-правовой ответственности можно выделить два - посубъектный, когда подвергаются рассмотрению основания ответственности конкретного субъекта правоотношений¹, и пообъектный, где основным критерием поиска оснований ответственности является обеспечение правовой охраны (посредством мер ответственности) основных объектов конституционных правоотношений². У каждого из этих подходов есть свои достоинства и недостатки.

Так, в рамках посубъектной характеристики конституционно-правовой ответственности Н.М. Колосова предлагает выделять в качестве оснований ответственности невыполнение (ненадлежащее выполнение) субъектами

¹ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 68 - 87.

² Цалиев А.М., Басиев М.С. Конституционно-правовая ответственность (современное состояние и проблемы совершенствования). Владикавказ, 2009. С. 21.

права своих конституционных обязанностей и злоупотребление имеющимися конституционными правами. Разумеется, такой подход весьма объективен, и из анализа имеющихся у соответствующего субъекта конституционных правоотношений прав и обязанностей можно обосновать основания конституционных правонарушений. Однако существующая на сегодняшний день правовая регламентация статусных прав и обязанностей федеральных органов государственной власти не дает возможности определить, какой из органов и в какой степени несет ответственность за реализацию предусмотренных в Конституции РФ гарантий.

В.О. Лучин предлагает классифицировать деликты применительно к его основным объектам, с учетом различных сфер конституционного регулирования. И выделяет деликты в сфере основ конституционного строя; в сфере прав и свобод человека и гражданина; в сфере федеративного устройства; в сфере институциональной организации и функционирования государственной власти; в сфере местного самоуправления; в сфере изменения и пересмотра Конституции РФ. Достоинством такой классификации является, несомненно, то, что все конституционные объекты подпадают под охрану посредством угрозы применения мер конституционно-правовой ответственности. Однако имеется ряд недостатков и у такого подхода.

Во-первых, некоторые положения гл. 1 Конституции РФ конкретизированы в иных главах Конституции РФ, поэтому следует, наверное, конструировать деликты, основываясь не только на общих посылах, а главным образом на положениях, их детализирующих.

Во-вторых, большинство положений Конституции РФ, опять же, имеет конкретизирующие нормы в иных источниках конституционного права (федеральных конституционных законах, федеральных законах и т.д.). Поэтому при конструировании соответствующих деликтов необходимо опираться и на положения конкретизирующих их нормативных правовых актов. Проблема эта снимается, если в Конституции РФ прямо установлена ссылка на конкретный акт и таковой принят на сегодняшний день. В ином

случае основание конституционно-правовой ответственности будет иметь преимущественно абстрактный характер. Для решения этой проблемы необходимо при формулировании деликтов использовать весь нормативный (хотя бы законодательный) массив, регулирующий ту или иную сферу конституционных правоотношений. Например, нарушение принципа светского характера государства (отношения государства и религиозных объединений), провозглашенного Конституцией РФ, должно определяться посредством анализа не только нормативного минимума, установленного Конституцией РФ, но и федеральным законодательством (в частности, Федеральным законом о свободе совести и религиозных объединениях).

Необходимо отметить и то, что некоторые конституционные правоотношения регулируются только законами, например избирательные, если не считать общей формулировки об осуществлении народом власти через процедуры референдума и выборов (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ).

В-третьих, сложность представляет определение тех субъектов, к которым непосредственно должны быть обращены конституционно-правовые санкции за причинение вреда соответствующим конституционным объектам. Лишь статьи Конституции РФ, перечисляющие обязанности некоторых субъектов (например, обязанность граждан платить законно установленные налоги; обязанность Президента РФ подписывать и обнародовать федеральные законы и т.д.), являются адресными, следовательно, имеют четко обозначенный субъект ответственности. Поэтому конституционные деликты, сконструированные на основе пообъектной охраны Конституции РФ, должны иметь точно обозначенный субъект, чьи противоправные действия и будут расцениваться как правонарушения. Представляется возможным осуществление одного из двух следующих вариантов формулирования конституционных деликтов.

Первый подход. Пообъектная классификация конституционных деликтов проводится в рамках ответственности соответствующего субъекта. Например, ответственность Президента РФ в сфере основ конституционного

строю, в сфере прав и свобод человека и гражданина и т.д. В данном случае нарушение основных принципов конституционного права (основ конституционного строя), нереализация государственных гарантий конституционных прав (т.е. гарантий, предоставляемых субъектом - абстракцией) должны быть обозначены как конституционные деликты, совершаемые конкретным субъектом.

Второй подход. Общая пообъектная классификация конституционных деликтов, составляющей которой должна стать статья (несколько статей), устанавливающая, за какие деликты (по номерам статей, их обозначающих) какой из субъектов несет ответственность и посредством каких мер ответственности.

Первый подход представляется более реалистичным для воплощения в жизнь и в теоретико-законодательном конструировании (на первоначальном этапе формирования института конституционно-правовой ответственности), и в практическом применении конкретных мер к конкретным субъектам за те или иные правонарушения, что, однако, не отрицает необходимости в обеспечении всех норм Конституции РФ гарантиями в виде формально закрепленных обязанностей конкретных субъектов конституционно-правовых отношений.

Для определения оснований конституционных деликтов конкретных субъектов необходимо прежде всего выделить обязанности соответствующего субъекта, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых должно стать основанием ответственности.

Существует немало проблем, затрудняющих определение того, какое действие, предписанное Конституцией РФ для того или иного органа государственной власти, является обязанностью. Как правило, речь идет о полномочиях органов власти.

Ю.А. Тихомиров дает следующее определение: «Властное полномочие есть обеспеченное законом ориентирующее требование уполномоченного субъекта определенного поведения и действий, обращенное к физическим и

юридическим лицам»¹.

Большинство ученых «полномочие» представляют как совокупность прав и обязанностей, принадлежащих данному субъекту². Таким образом, можно признать, что составной частью полномочия является обязанность власти несущего субъекта предпринять соответствующее действие. Если тот или иной субъект наделен соответствующим полномочием, значит, он не может отказаться от его выполнения и невыполнение (ненадлежащее выполнение) данного полномочия следует признать основанием ответственности.

Н.М. Колосова, рассуждая о соотношении прав и обязанностей в рамках полномочия органа государственной власти, считает, что существуют «разные конституционные правообязанности, причем одни из них следует называть правообязанности (акцент ставится на том, что эти обязанности являются прежде всего правами), а другие - обязанности права». С терминологией, предложенной Н.М. Колосовой, нельзя согласиться. Абсолютно непонятна формулировка «обязанности права». Не является обоснованным и существование термина «правообязанность», активно используемого в научной литературе. Ю.А. Тихомиров, например, объясняет данный термин следующим образом: «Правообязанность лучше всего выражает связь прав и обязанностей, поскольку права предоставляются субъекту публично-властных отношений для обязательной реализации».

Между тем заслуживает внимания следующее предположение, сделанное Б.М. Лазаревым. По его мнению, компетенция (в его понимании - система полномочий органа по осуществлению государственной власти) включает в себя обязанность (перед государством) и право (по отношению к управляемым объектам) выполнять определенные функции (планирование, регулирование, контроль и др.)³.

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1996. С. 138.

² Бывальцева С.Г. Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 23.

³ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 10.

На наш взгляд, право - это действие, которым субъект может воспользоваться или не воспользоваться, т.е. у него есть возможность выбора. Обязанность - это действие, от выполнения которого субъект не может отказаться. Если это полномочие принадлежит определенному субъекту, то все другие, ему противостоящие субъекты не имеют права на совершение данного действия, тем не менее на них не лежит и обязанность по исполнению данного действия, т.е. это действие находится вне плоскости их правовых возможностей. Например, Президент РФ подписывает и обнародует федеральные законы (п. «д» ст. 84 Конституции РФ). Вправе ли Президент РФ отказаться от выполнения данного действия? Нет. Поэтому и не может здесь идти речи о так называемой правообязанности. Для Президента РФ - это обязанность, являющаяся составной частью правового статуса главы государства. Но так как эта обязанность присуща только Президенту РФ, то соответственно только данное должностное лицо обладает правом на ее осуществление, всем остальным субъектам конституционных правоотношений осуществлять подобное действие запрещено. С точки зрения конституционного правонарушения действие любого, кроме Президента РФ, субъекта, решившего осуществлять данное полномочие, будет трактоваться как присвоение властных полномочий (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ).

Таким образом, можно сделать вывод, что действие, закрепленное как статусное полномочие определенного субъекта, для самого статусообладателя является обязанностью (совокупностью обязанностей), от исполнения которой (которых) он не может отказаться.

Но это не означает, однако, что власть несущие субъекты вообще лишены прав. В рамках осуществления своих полномочий они обладают рядом прав, направленных на реализацию своих полномочий (например, право палат федерального парламента на создание согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий при принятии федерального закона - ч. 4 ст. 105 Конституции РФ). Целью деятельности власть несущих субъектов (к которым относятся и федеральные органы государственной власти) является

служению общему благу, поэтому те права, которые являются составляющими их правового статуса, могут быть направлены лишь на реализацию возложенных на субъекта обязанностей.

Те полномочия, которые закреплены за определенным субъектом - Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ и т.д., следует рассматривать как статусные полномочия соответствующего органа власти (должностного лица), право на их осуществление появляется с момента получения субъектом соответствующего статуса и прекращается с момента лишения статусных полномочий. Статусные обязанности и права, принадлежащие соответствующему субъекту, являются составляющими его полномочий. Таким образом, любой субъект права, приобретая соответствующий статус, наделяется и правом на осуществление всех принадлежащих в соответствии с полученным статусом прав и обязанностей, а вот основанием для применения мер конституционно-правовой ответственности следует рассматривать невыполнение (ненадлежащее выполнение) статусных обязанностей и злоупотребление статусными правами.

Если для одних субъектов конституционных правоотношений их статусные полномочия являются обязанностями, то у других субъектов конституционных правоотношений возникает право требовать исполнения данных обязанностей, т.е. право требовать от статусообладателя реализации своих полномочий. Так, российский парламент обладает обязанностью принимать законы в соответствии с Конституцией РФ, а у Конституционного Суда РФ корреспондирующие с данной обязанностью право (по отношению к палатам Федерального Собрания) и обязанность (по отношению к самому Конституционному Суду РФ) признавать федеральные законы, не соответствующие Конституции РФ, утратившими силу (ч. 1 ст. 15 и ч. 6 ст. 125 Конституции РФ).

Одной из проблем выделения конституционных обязанностей, по мнению Н.М. Колосовой, является их частично латентный (скрытый) характер.

Однако не все согласны с такой трактовкой конституционных обязанностей. По мнению А.М. Цалиева и М.С. Басиева, при таком обозначении конституционных обязанностей «граница между юридической и политической ответственностью существует в несколько размытом виде». Кроме того, признание «латентных» обязанностей повлечет «требование обязательного предварительного выделения судебным органом, правомочным толковать Основной Закон государства, соответствующей обязанности, что очевидно иллюстрирует нецелесообразность этого».

Представляется, что скрытый характер конституционных обязанностей - вовсе не отличительная черта конституционно-правовой ответственности, а лишь результат недостаточной определенности в формально-логической трактовке существующих полномочий федеральных органов власти, в юридически неполной формулировке тех или иных обязанностей субъектов конституционных правоотношений.

Для четкого определения того, какие из действий власть несущих субъектов, предписанных Конституцией РФ, являются обязанностями, необходимо провести логико-семантический анализ существующих в Конституции РФ формулировок.

Например, ряд действий, определенных Конституцией РФ, обусловлен такими словами, как «вправе», «может» «обладает».

В частности, Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст. 83); Президент РФ может в течение 14 дней с момента поступления отклонить федеральный закон (ч. 3 ст. 107); Президент РФ обладает неприкосновенностью (ст. 91).

Подобного рода действия можно охарактеризовать как статусные правомочия субъекта. Есть право выбора - использовать данное полномочие или нет.

Другую группу действий характеризуют слова «должен», «только», «не может» и т.д.; т.е. указываются действия, от исполнения которых субъект не вправе отказаться, они являются безусловными обязанностями.

В частности, указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 3 ст. 90); внесение законопроекта о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, возможно только при наличии заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104); никто не может присваивать власть в РФ (ч. 4 ст. 3).

Третью группу представляют действия, где нет ни правомочий (дающих право выбора использовать данное действие или нет), ни долженствований. Эти действия сформулированы посредством глаголов настоящего времени несовершенного вида: «принимает», «назначает», «подписывает» и т.д.

Например, Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой (абз. 2 ст. 86); принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации (ч. 3 ст. 105).

Хотя третья группа действий, по нашей классификации, и не имеет слов-долженствований или слов-требований, тем не менее все эти действия входят в состав полномочий соответствующих субъектов конституционных правоотношений как неотъемлемая часть их статуса и поэтому относятся к числу обязанностей. В ином случае вообще можно было бы подвергнуть сомнению существование каких-либо обязанностей у субъекта, кроме тех, которые они выбрали бы по своему усмотрению.

Однако в рамках Конституции РФ существует и ряд формулировок, затрудняющих непосредственное отнесение того или иного предписанного действия к определенной группе. Рассмотрим их подробнее.

Так, в ст. 117 Конституции РФ допускается полномочие Президента РФ объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы, выразившей недоверие Правительству РФ (ч. 3 указанной статьи). Использование связующего слова «либо» в формулировке

статьи предусматривает выбор для Президента РФ одного из двух предписанных действий, но не дает возможности отказаться от реагирования на соответствующую ситуацию указанным в Конституции РФ способом. То есть предпринять одно из двух решений при выражении недоверия со стороны Государственной Думы РФ Правительству РФ является обязанностью Президента РФ. Таким образом, формулировка статьи со словом «либо» указывает на обязанность с правом выбора из ограниченного числа вариантов.

Требует обязательной адресной конкретизации и ряд обязанностей, указанных в Конституции РФ. К таковым, в частности, относятся действия, где адресат, хотя точно и не называется, но из формулировки полномочия его можно ясно определить.

Например, принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования (ч. 1 ст. 107). В данном случае субъектом, обязанным передать для подписания федеральный закон Президенту РФ, будет тот, у кого он у последнего находился при рассмотрении.

Необходимо остановиться и еще на одном важном вопросе. Ряд формулировок Конституции РФ предполагает наличие разного рода гарантий (правовых охран) для человека и гражданина РФ, например: каждому гарантируется свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29); гарантируется свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29), свобода деятельности общественных объединений (ч. 1 ст. 30), право наследования (ч. 4 ст. 35), каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39); права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом (ст. 52).

Кто является гарантом этих прав? Разумеется, с точки зрения законодательного регулирования - федеральный и региональные парламенты в рамках тех сфер, которые находятся в их ведении. В плане исполнения предоставленных законом гарантий - органы исполнительной власти.

В качестве гарантированности прав граждан Конституцией РФ установлен и ряд запретов. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности (ч. 1 ст. 26), не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду; запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 3 ст. 29), создание чрезвычайных судов не допускается (ч. 3 ст. 118). Нарушение таких запретов будет также являться основанием для применения мер ответственности. Органы государственной власти могут быть подвергнуты за данные правонарушения мерам конституционно-правовой ответственности. Основанием ответственности будет нарушение норм Конституции РФ.

Для ряда прав человека и гражданина РФ вместо термина «гарантируется» использовано словосочетание «имеет право». Например: каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ч. 1 ст. 44), каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (ч. 2 ст. 48). Данным правам соответствуют и обязанности субъектов, ответственных за их реализацию. Законодательные органы обязаны обеспечить эти права на своем уровне, а исполнительные - в рамках своих полномочий, иначе соответствующие права будут существовать лишь формально. То есть с правами человека и гражданина РФ корреспондируют обязанности прежде всего федеральных органов государственной власти на обеспечение этих прав.

По аналогии должен решаться вопрос и о том, какие органы государственной власти отвечают за обязательства, субъектом исполнения которых в Конституции РФ названо государство. В ряде норм именно государство определено в качестве субъекта, охраняющего права и свободы

человека и гражданина, а также исполняющего иные функции. В частности, в соответствии с Конституцией РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (ст. 2), РФ обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 11), государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 2 ст. 19); достоинство личности охраняется государством (ч. 1 ст. 21), материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ч. 1 ст. 38) и т.д. Каждое из полномочий, где субъектом названо государство, должно выполняться соответствующим органом государственной власти, как законодательным, так и исполнительным. Там, где в качестве субъекта говорится не о государстве в целом, а используется термин «Российская Федерация», то данное обязательство должно выполняться органами государственной власти именно федерального уровня.

Споры в определении адресата ответственности вызывают статьи Конституции РФ, где субъект вообще не назван либо в качестве субъекта использован неопределенно широкий круг лиц или несколько субъектов в целом.

Например, в ч. 4 ст. 3 Конституции РФ, определяющей, что никто не может присваивать власть в РФ, а захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по закону, в качестве субъекта - потенциального нарушителя данной нормы можно назвать любого из участников конституционных правоотношений. Каждый из субъектов конституционной ответственности может нести наказание и за нарушение ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, указывающей, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

В статьях Конституции РФ, устанавливающих какие-либо запреты при

регулировании тех или иных отношений, субъектом конституционного правонарушения может быть назван только тот орган, который вправе определять правовые рамки соответствующих отношений, к их числу относятся органы государственной власти и их должностные лица, уполномоченные на принятие правовых актов. Подобное правило касается следующих конституционных предписаний: никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной и обязательной (ч. 2 ст. 13); никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1 ст. 14), законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ (ч. 2 ст. 15); положения гл. 1 Конституции РФ, составляющие основы конституционного строя РФ, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ (ч. 1 ст. 16); положения гл. 2 Конституции РФ, составляющие основы правового статуса личности в РФ, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ (ст. 64); федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76).

В том случае, когда в статье Конституции РФ имеется ссылка на то, что данное право (гарантия или ограничение) регулируется законом или федеральным законом, безусловной обязанностью законодателя является принятие этого закона (если называется федеральный закон, то обязанность касается лишь федерального законодателя). В частности, на основе формулировки ч. 4 ст. 29 Конституции РФ можно констатировать обязанность федерального парламента принять федеральный закон, определяющий перечень сведений, составляющих государственную тайну.

Общим для всех правоприменительных органов является и предписание, предусмотренное ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Общей для органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц является обязанность обеспечения

каждому возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24); для органов государственной власти и органов местного самоуправления - обязанность по поощрению жилищного строительства и созданию условий для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40), в последнем случае каждый из органов имеет разный объем полномочий и соответственно разную степень ответственности за выполнение обязательства.

Не конкретизирован субъект исполнения обязанности и в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, предписывающей официальное опубликование законов; а также официальное опубликование нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Надо полагать, что таким субъектом выступают все те органы и должностные лица государственной власти, которые и принимают эти акты. Органы законодательной власти (на муниципальном уровне - органы представительной власти) должны установить порядок официального опубликования принимаемых ими актов, а органы исполнительной власти должны это требование исполнить. Органы исполнительной власти в рамках имеющихся у них полномочий должны также обеспечить порядок опубликования принимаемых ими актов.

Заканчивая характеристику обязанностей как элемента, являющегося исходным началом формирования оснований конституционных деликтов федеральных органов государственной власти, необходимо обратить внимание на тот немаловажный факт, что исполнить свои обязательства в строго определенных Конституцией РФ или федеральным законом случаях власть несущий субъект может и посредством молчания, означающего согласие. Например, в соответствии с Конституцией РФ федеральный закон считается одобренным Советом Федерации не только в том случае, если за него проголосовали более половины от общего числа членов этой палаты, но и если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации

(ч. 4 ст. 105); в соответствии с Федеральным конституционным законом об Уполномоченном по правам человека в РФ в случае задержания Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, производшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры, при неполучении согласия в течение 24 часов предусмотрено немедленное освобождение Уполномоченного (ч. 2 ст. 12).

Определение статусных обязанностей и прав федеральных органов власти означает первый этап формирования конституционных деликтов. Нужно сначала закрепить то, что содержится в Конституции РФ, потом то, что указаны в иных источниках конституционного права.

На втором этапе необходимо провести реконструкцию обязанностей, которыми наделены власть несущие субъекты, путем толкования различных норм. В тексте Конституции РФ такие обязанности закреплены без четкого указания адресата. Следует обозначить обязанности государственных органов, исполнение которых необходимо для реализации положений Конституции РФ (иных источников конституционного права), т.е. для обеспечения тех или иных конституционных норм, не имеющих на данный момент правовой защиты. В частности, для реализации конституционных принципов, установленных в основах конституционного строя (гл. 1 Конституции РФ), обеспечения государственных гарантий защиты прав и свобод граждан, обеспечения иных положений федерального законодательства. Одним из важных направлений в конструировании деликтов должно стать обеспечение тех прав, гарантом которых названо государство.

Следующим этапом формирования конституционно-правовой ответственности должно быть разделение обязанностей на конкретные и оценочные (абстрактные), которые лишь определяют цель или общий статус субъекта. Например, осуществление власти - общецелевое полномочие Президента РФ, введение при определенных обстоятельствах чрезвычайного положения - конкретное полномочие, невыполнение или ненадлежащее

выполнение которого и может стать основанием ответственности.

В случае необходимости следует наряду с общим деликтом, предусматривающим ответственность за правонарушение, установить и ряд специальных деликтов, направленных на выделение таких условий или объектов правонарушения, которые являются наиболее важными.

Заключительным этапом формирования конституционных деликтов является их разделение на группы в зависимости от тяжести совершенного деяния и последующей ему меры ответственности. Разумеется, за небольшие правонарушения должны применяться более мягкие санкции. За повторное правонарушение, отказ от устранения правонарушения, а также причинение ущерба правам и интересам разных субъектов конституционных правоотношений можно уже использовать такие меры ответственности, которые направлены на лишение статусных полномочий. В отношении каждого из федеральных органов государственной власти должны применяться такие санкции, которые будут способствовать установлению положения, соответствующего нормам Конституции РФ. При этом необходимо соблюдать принцип разделения властей, несмотря на то что каждый из высших органов государства может выступать не только в качестве субъекта конституционного правонарушения, но и субъекта, налагающего меры ответственности.

2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

2.1 Проблемы роспуска парламентов субъектов Федерации Президентом России как меры конституционно-правовой ответственности

Конституционно-правовая ответственность как юридическая категория доктрины и науки конституционного права и как значимый конституционно-правовой институт продолжает оставаться дискуссионным явлением. Вышеупомянутая дискуссионность в полной мере относится к такому виду ответственности, как конституционно-правовая ответственность законодательных (представительных) органов субъектов РФ (далее по тексту - парламентов субъектов Федерации; региональных парламентов).

Так, отметим обобщающее замечание А.А. Вихляевой, суммирующее ряд мнений ученых касательно анализируемого института: «Конституционность ряда соответствующих мер воздействия - досрочного прекращения полномочий (ропуска) законодательного (представительного) органа и отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) от должности - ставилась под сомнение»¹.

Определяя категорию роспуска законодательного органа как характерную для конституционного права в целом, с учетом мировой практики отметим две характерные черты роспуска: принудительность и досрочность. Роспуск влечет за собой прекращение легислатуры, а именно утрату полномочий избранного состава членов коллективного субъекта права - депутатов законодательного органа.

Как указывает С.А. Авакьян, институт роспуска относят к мерам конституционно-правовой ответственности, и для применения данной меры

¹ Вихляева А.А. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 26 - 29.

необходимым условием выступает совершение конкретного конституционного правонарушения¹. При этом сама мера конституционно-правовой ответственности для депутатов законодательного органа будет состоять в досрочном прекращении полномочий, как правило (в том числе в российском законодательстве), при роспуске депутаты не подвергаются никакой персонализированной ответственности, ни дисквалификации, никоим образом не утрачивая пассивного избирательного права. Следовательно, уместно говорить о теоретической возможности, когда при проведении новых выборов ранее распущенный орган будет избран в том же или практически в том же составе.

Считаем необходимым обратить внимание и на тот факт, что при роспуске законодательного органа государственной власти данный орган несет ответственность не перед тем органом или должностным лицом, который принял решение о его роспуске, а перед населением представляемой территории, перед своими избирателями. Сделанный вывод основывается на соотнесении способа формирования законодательных органов государственной власти - выборах, которые представляют собой представительную форму народовластия и сущности принципа народовластия в конституционном праве. Здесь также следует привести мнение Ж.И. Овсепян, которая указывала на то, что выборные органы и должностные лица, являясь сами по себе публичной властью, могут выступать как в роли адресата конституционно-правового принуждения, так и в роли субъекта, применяющего данные меры конституционно-правового принуждения в рамках принципа сдержек и противовесов².

Во всех случаях, говоря о роспуске законодательного органа власти, следует говорить и о необходимой мере, направленной не только на досрочное прекращение легислатуры распускаемого органа, но и на преодоление

¹ Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность. М.: Изд-во Московского университета, 2001. С. 9 – 32.

² Овсепян Ж.И. Государственно-правовое принуждение и конституционно-правовое принуждение как его отраслевая разновидность // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 12 - 20.

сложившегося политического кризиса в форме конфликта различных ветвей власти, а также различных уровней публичной власти.

Сама возможность нормативного закрепления в российском законодательстве процедуры роспуска парламента субъектов Федерации непосредственно следует из конституционных положений, устанавливающих совместное ведение Федерации и ее субъектов над обеспечением соответствия нормам Конституции России и нормам федерального законодательства нормативных правовых актов, принимаемых региональными властями, в том числе конституций (уставов) субъектов Федерации и их законодательства (ч. 1 ст. 72 Конституции России).

Указанная конституционная норма предполагает законодательное закрепление такого механизма осуществления контрольной деятельности, который позволил бы обеспечить наибольшую эффективность исполнения государственными органами субъектов Федерации своих обязанностей по соблюдению конституционных норм и норм федерального законодательства в ходе их деятельности, что, в свою очередь, позволило бы не допустить принятие нормативных актов, противоречащих данным нормам.

Конституционные положения получают соответствующий механизм реализации в нормах Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Закон № 184-ФЗ). Анализируя нормы Закона № 184-ФЗ, можно сказать, что они предусматривают наступление ответственности регионального парламента в двух случаях (ст. 3.1).

Во-первых, это конкретные нарушения конституционных норм и норм федерального законодательства.

Во-вторых, органы государственной власти субъектов Федерации несут обязанность по обеспечению соответствия Конституции России и федеральному законодательству нормативных правовых актов, принимаемых на региональном уровне. Тем самым во втором случае это те последствия,

которые повлекли принятие нормативного правового акта, противоречащего нормам законодательства.

Также правовые аспекты роспуска регионального парламента, как меры конституционно-правовой ответственности, были подвергнуты толкования Конституционным Судом России, что отражено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П (далее - Постановление КС РФ № 8-П).

В отношении законодательства субъектов Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, следует сказать, что в отношении роспуска парламентов субъектов Федерации Президентом России законодательство субъектов целиком и полностью повторяет положения Закона № 184-ФЗ, что объясняется детальным регулированием процедуры роспуска регионального парламента федеральным законодательством и участием Президента России в указанной процедуре, что делает ее «закрытой» от регионального правотворчества.

Наиболее типичным основанием роспуска регионального парламента можно назвать основание, предусмотренное п. 4 ст. 9 Закона № 184-ФЗ, который предусматривает роспуск данного органа в случае установления в судебном порядке принятия парламентом субъекта Федерации своих конституции (устава), закона субъекта или иного нормативного правового акта, противоречащих нормам Конституции России или иному федеральному законодательству, если, в свою очередь, региональный парламента в течение шести месяцев с момента принятия судебного решения не предпринял каких-либо мер, направленных на исполнение данного решения, в частности, не отменив данный нормативный правовой акт, что привело к различного рода препятствиям в реализации полномочий органов публичной власти, различным нарушениям прав и свобод человека и гражданина, нарушению интересов юридических лиц, и данный факт также установлен в судебном порядке.

Приведем мнение Э.Г. Липатова, который подчеркивает: «...похожее

условие имеет место и при отрешении от должности Президентом РФ высшего должностного лица субъекта Федерации. В этом случае основанием будет издание высшим должностным лицом либо органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам»¹.

Как можно заметить по наименованию ст. 9 Закона № 184-ФЗ, изначально она должна была содержать лишь нормы, закрепляющие основания досрочного прекращения полномочий регионального парламента, однако федеральный законодатель предусмотрел также основания и закрепил роспуск как меру конституционной ответственности законодательного (представительного) органа субъекта Федерации.

Следует отметить, что данные нормы никоим образом не согласуются с положениями ст. 3.1 Закона № 184-ФЗ, которая как раз и именуется «Ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Положения данной статьи закрепляют возможность привлечения регионального парламента к ответственности в случае принятия данным органом государственной власти правового акта, положения которого противоречат конституционным нормам, федеральному законодательству. Необходимым условием здесь являются те последствия, которые повлекло принятие данного нормативного правового акта. Так, законодатель к необходимым последствиям относит: массовое и грубое нарушение прав и свобод человека и гражданина, а также условия, создающие угрозу не только единству страны, ее обороноспособности, но и угрозу ее единому экономическому и правовому пространству.

Однако, как справедливо отмечается в ряде работ, данные положения формулируют лишь общие (абстрактные) основания, а также условия привлечения к конституционно-правовой ответственности органов

¹ Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / Под ред. В.В. Володиной. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. С. 158.

государственной власти субъекта Федерации, в частности парламента¹. Также следует отметить, что положения анализируемой статьи предусматривают применение лишь одного вида ответственности - ответственности конституционно-правовой, где основанием выступает конкретное конституционное правонарушение².

В Постановлении КС РФ № 8-П, как мы отмечали выше, указывается на необходимость адекватности применяемых мер конституционно-правовой ответственности, направленных на защиту норм Конституции РФ, обеспечение ее верховенства, прямого действия, а также федерального законодательства, базирующегося на конституционных нормах, что требует от региональных властей соблюдения режима законности в ходе осуществления своей деятельности.

Выраженная в Постановлении КС РФ № 8-П правовая позиция Конституционного Суда России состоит в следующем. Так, суд отметил, что в случае неисполнения законодательным (представительным) органом субъекта РФ федеративного решения (к примеру, в виде решения Конституционного Суда России), обязывающего отменить принятый региональным парламентом нормативный правовой акт, противоречащий конституционным нормам и федеральному законодательству, данное неповиновение следует расценивать как присвоение региональным парламентом властных полномочий, принадлежащих Федерации³. Анализируя аргументацию исследуемой правовой позиции, мы приходим к выводу о справедливости замечаний к рассматриваемому Постановлению, высказанных в особом мнении Н.В. Витрука, который указывает на то, что при существующих процедурах привлечения субъектов к конституционно-правовой ответственности (речь

¹ Ирхин И.В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 21 - 23.

² Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Саратов: ФГОУ ВПО «Поволжская акад. Гос. службы им. П.А. Столыпина», 2007. С. 56.

³ Заболотских Е.М. Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Lex russica. 2013. № 11. С. 1184 - 1190.

идет о региональном парламенте и высшем должностном лице субъекта Федерации, привлекаемых к конституционно-правовой ответственности) в соответствии со ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ не представляется возможным обеспечение принципов справедливости, соразмерности мер воздействия и характеру содеянного. В данном случае Н.В. Витрук, на наш взгляд, справедливо указывает на то, что приоритетное значение приобретают партийно-политические принципы и целесообразность, а не характер и последствия деяния.

Необходимо указать на необходимость выявления причинно-следственной связи между принятием нормативного правового акта и последствиями. При этом Закон № 184-ФЗ не содержит положений, указывающих на орган, уполномоченный выявлять (доказывать) таковую связь, однако, следуя логике законодателя, можно предположить, что это Конституционный Суд России¹.

Отмечая проблемные элементы состава конституционного правонарушения, хотелось бы также остановиться на таком аспекте субъективной стороны, как вина. Анализируя этот аспект, С.А. Авакьян отмечал, что само по себе принятие противоречащего конституционным нормам нормативного акта есть действие незаконного характера. Названный автор подчеркивал, что в данном случае можно говорить о наличии коллективной вины тех лиц, которые принимали нормативный акт. В указанном случае также возможно и применение определенного рода санкций в случае, если данный акт не отменяется и не изменяется. Однако, по справедливому замечанию С.А. Авакьяна, само по себе принятие правового акта, противоречащего нормам Конституции и федерального законодательства, не следует рассматривать в качестве самостоятельного основания индивидуальной ответственности тех лиц, которые принимали

¹ Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Н.И. Воробьева. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. С. 156.

участие в принятии данного акта¹.

В ином формате по отношению к коллективным субъектам рассматривает вину В.А. Виноградов, подходя к этому вопросу со стороны административного и гражданского права. Так, названный автор считает, что в данном случае вину следует определять как «неприменение субъектом всех зависящих от него мер», неиспользование полномочий, направленных на выполнение конституционных норм и обязанностей данного субъекта, что само по себе влечет наложение мер конституционно-правовой ответственности².

Таким образом, наличием вины в действиях законодательного (представительного) органа субъекта РФ является совокупность двух вышеуказанных критериев, а именно наличие возможности в действиях коллективного органа по соблюдению конституционных норм, а также непринятие всех зависящих от этого органа мер по соблюдению данных конституционных норм.

При этом отметим позицию А.А. Кондрашева по вопросу выявления причинно-следственных связей между принятием нормативного акта, признанного в дальнейшем не соответствующим конституционному законодательству. Указанный автор высказывает мнение о нецелесообразности связывания роспуска регионального парламента и наличия нарушенных прав граждан и юридических лиц, а также препятствий в осуществлении полномочий государственных органов. Автор обосновывает свою позицию тем, что само по себе неисполнение решения суда является несоблюдением принципов верховенства федерального законодательства³.

Полагаем, в рассматриваемом случае необходимо ограничиться формальными критериями: невыполнение судебного решения и

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. Т. 1. С. 110 - 111.

² Виноградов В.А. Вина в конституционном праве // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2003. № 3. С. 182 - 189.

³ Кондрашев А.А. Роспуск законодательного органа государственной власти субъекта РФ как одна из мер конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации // Право и политика. 2011. № 8. С. 1265.

игнорирование вынесенного предупреждения Президента России. Выявление материальных критериев, во всяком случае, избыточно, и вместе с тем доказывание их существенно затруднено. Более того, анализ формулировок п. 4 ст. 9 Закона № 184-ФЗ позволяет сделать следующий вывод: само по себе неисполнение решения суда органом государственной власти нарушает основополагающие принципы права, в том числе принципы законности и обязательности судебных решений. Поэтому закрепление материального аспекта состава в виде препятствий исполнению публично-властных полномочий и реализации прав и свобод личности и интересов юридических лиц полагаем избыточным.

Предлагаем изложить п. 4 ст. 9 Закона № 184-ФЗ после слов «истечения данного срока судом установлено» следующим образом: «...что указанные меры не были приняты и акт не был отменен, [далее - в соответствии с действующей редакцией] Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации». В остальном процедуру оставить неизменной.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Существующий институт конституционно-правовой ответственности парламентов субъектов Федерации включает в себя такую меру, как роспуск (досрочное прекращение полномочий) Президентом России. Роспуск регионального парламента в контексте ситуации демократического правового государства с разделением ветвей публичной власти представляет собой своего рода форму сдерживания (как части системы конституционных сдержек и противовесов) в отношении органа народного представительства, создающего определенные препятствия сохранению режима законности, нормальному функционированию всего государственного механизма.

Предложено изменить формулирование состава конституционного правонарушения, предусмотренного п. 4 ст. 9 Закона № 184-ФЗ, таким образом, чтобы сделать состав формальным. Полагаем, это в большей степени

соответствует неукоснительному соблюдению основополагающих правовых принципов, в том числе законности и исполнения судебных решений.

2.2 Проблемы конституционно-правовой ответственности правительства перед парламентом в Российской Федерации

Ответственность исполнительной власти перед властью законодательной, в частности парламентская ответственность, является важнейшим элементом обеспечения системы сдержек и противовесов в разделении властей как одной из базовых гарантий демократического политического режима. Сложно не согласиться с мнением М.Ю. Вискребенцевой, отмечающей важность ответственности высших органов исполнительной власти, существования действенного механизма парламентского контроля, сбалансированности полномочий всех ветвей как залога существования и нормального развития правового государства¹. Введение в 2008 г. конституционной нормы о заслушивании Государственной Думой отчетов Правительства РФ, принятие в 2013 г. Федерального закона «О парламентском контроле» свидетельствуют об усилении внимания к проблемам правового регулирования конституционной ответственности исполнительной власти перед парламентом.

Следует отметить, что парламентская ответственность должна наряду с санкциями обладать структурными элементами юридической ответственности, такими как: основания наступления ответственности, субъекты, их специфика, особенности юридической природы поведения субъектов такой ответственности, механизм реализации, характер конституционных предписаний. Их наличие позволяет отнести парламентскую ответственность к одному из видов юридической

¹ Вискребенцева М.Ю. Коллективная (коллективная) ответственность правительства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 1. С. 53.

ответственности - конституционной¹. Вместе с тем можно констатировать недостаточное правовое регулирование перечисленных элементов в российском законодательстве.

Так, Конституция РФ не определяет перечень оснований для наступления ответственности Правительства РФ. Нормы Конституции содержат лишь субъект применения и соответствующие санкции: отставка по решению Президента РФ (ч. 2 ст. 117), выражение недоверия Государственной Думой (ч. 3 ст. 117), отказ в доверии Правительству РФ (ч. 4 ст. 117). Как справедливо отмечает В.Г. Опанасенко, ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не содержат четких критериев, позволяющих Государственной Думе выразить недоверие Правительству².

По нашему мнению, одним из таких оснований можно считать признание нижней палатой парламента неудовлетворительным ежегодного отчета правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Сам отчет правительства носит достаточно широкий характер, поскольку, как отмечает В.О. Галуева, законодательство не ограничивает содержание и параметры правительственных отчетов, кроме общего указания на результаты правительственной деятельности, что оставляет правительству широкое поле в формулировании своих докладов³, а следовательно, позволяет нижней палате всесторонне оценить его деятельность на их основании.

Обращаясь к Регламенту Государственной Думы, отметим, что по итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление. При этом юридическая категория «вправе» фактически означает возможность как

¹ Чепус А.В. Конституционная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности: вопросы квалификации // Юридическая наука. 2013. № 4. С. 111.

² Опанасенко В.Г. Совершенствование конституционно-правовой ответственности Правительства РФ // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2013. № 4 (17). С. 22.

³ Галуева В.О. Институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности: содержательная характеристика // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2012. № 4 (13). С. 25.

принять такое постановление, так и пренебречь им по совершенно разным, в том числе и носящим коррупциогенный характер, обстоятельствам. Считаем целесообразным закрепить обязанность нижней палаты принять соответствующее постановление, содержащее информацию об одобрении деятельности правительства (признание его отчета удовлетворительным) или о неодобрении (признание его отчета неудовлетворительным).

Последний случай и является, по нашему мнению, возможным основанием для инициирования процедуры выдвижения вотума недоверия. Это представляется вполне обоснованным, поскольку признание неудовлетворительным данного отчета формально не влечет никаких последствий для правительства и, следовательно, норма носит исключительно информационный характер, что является существенным недостатком.

Анализируя правовые последствия вотума недоверия, важно отметить, что в конечном итоге они сводятся или к роспуску нижней палаты парламента, или к отставке правительства.

Ряд специалистов отмечают неоправданные диспропорции в пользу президентской власти. Так, например, С.С. Сулакшин отмечает, что такая несбалансированность влечет риски неэффективного управления¹.

Нельзя не обратить внимание и на тот факт, что в определенной ситуации вотум недоверия действительно является реальным инструментом контроля законодательной власти над исполнительной. Так, согласно п. 3 ст. 109 Конституции РФ в течение первого года после избрания Государственная Дума РФ не может быть распущена по основаниям, предусмотренным в ст. 117 Конституции, а следовательно, у Президента РФ нет альтернативы выбора и возможна только отставка Правительства РФ.

В России предусмотрена только солидарная ответственность правительства, т.е. в случае выражения вотума недоверия правительство уходит в отставку в полном составе. Идентичные принципы присутствуют и в

¹ Научный макет новой Конституции России / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2011. С. 234.

конституционной практике многих стран Европы¹. Тем не менее в некоторых странах существует индивидуальная ответственность министров, в частности в Австрии, Дании, Греции, Латвии, Польше она имеет место в качестве дополнительной, субсидиарной. Отсутствие такой индивидуальной ответственности в России является недостатком, наличие которого снижает эффективность привлечения к парламентской ответственности. Это отмечают и некоторые специалисты: например, М.Ю. Вискребенцева считает, что отсутствие института индивидуальной (персональной) ответственности министров значительно затрудняет развитие парламентского контроля в России, А.Н. Медушевский говорит о том, что отсутствие полноценного правового регулирования вопросов отставки министров, губернаторов, других высших чиновников - чрезвычайно опасная ситуация для перспектив демократии².

В связи с этим считаем возможным введение института индивидуальной парламентской ответственности министров и иных членов Правительства РФ. Как отмечает А.В. Нечкин, в странах СНГ такая ответственность существует, например в Республике Казахстан³.

Представляется необходимым внести изменение в п. 3 ст. 117 Конституции РФ, дополнив его следующим образом: «Государственная Дума может выразить недоверие отдельным членам (отдельному члену) Правительства Российской Федерации или Правительству Российской Федерации. После выражения Государственной Думой недоверия отдельным членам (отдельному члену) Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации должен объявить об отставке данных лиц (данного лица)». Таким образом, нижней палате парламента предоставляется реальный инструмент отставки члена правительства, что укрепит позиции

¹ Чепус А.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 187.

² Медушевский А.Н. Смешанная форма правления: новейшие тенденции развития во Франции и в России // Политическая наука. 2014. № 1. С. 57.

³ Нечкин А.В. Изменение характера ответственности высшего органа исполнительной власти и его членов в странах СНГ: современные тенденции // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 44.

законодательной власти.

Кроме того, для внедрения указанного института необходимо отметить основания наступления индивидуальной парламентской ответственности. В частности, в качестве данных оснований можно признать неудовлетворительную оценку парламентом ответа на соответствующий парламентский запрос или неудовлетворительную оценку нижней палатой парламента деятельности конкретного члена правительства. Данные процедуры, безусловно, нуждаются в разработке соответствующих нормативных правовых актов.

В случае парламентского запроса также представляется дополнить п. 3 ст. 8 Федерального закона «О парламентском контроле» положением о том, что Государственная Дума, в случае признания Федеральным Собранием Российской Федерации ответа на парламентский запрос неудовлетворительным, вправе инициировать выражение недоверия конкретному члену Правительства РФ.

Процедура выдвижения такой оценки, на наш взгляд, может быть аналогичной процедуре выдвижения вотума недоверия правительству в целом. Однако представляется возможным внести некоторые изменения с целью упрощения ее инициирования. Так, предлагается снизить численность инициативной группы, вносящей предложение о выражении недоверия отдельному члену правительства, до 15 депутатов, тогда как при выражении вотума недоверия такая численность должна быть не менее 1/5 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Обращаясь к зарубежной практике, следует отметить, что похожий порядок определен в Конституции Словении, в ст. 118 которой содержатся нормы, определяющие порядок интерpellации: группа численностью не менее 10 депутатов вправе выступить в Государственном собрании с интерpellацией относительно деятельности правительства или отдельного министра. В случае если по итогам обсуждения данной интерpellации большинство депутатов выразит недоверие правительству или отдельному

министру, Государственное собрание смещает правительство или министра.

Относительно процедуры внесения такого предложения, включая форму и сроки его рассмотрения, предлагается установить порядок, идентичный порядку выдвижения вотума недоверия правительству в целом.

Постановление о недоверии отдельному члену Правительства РФ также, по нашему мнению, должно приниматься большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы РФ. В целях предотвращения злоупотребления данным правом целесообразным представляется установить норму, согласно которой в случае отклонения такого предложения новое предложение в отношении того же лица можно внести не ранее чем через 6 месяцев.

Предлагается несколько изменить организационные аспекты. В частности, необходимо расширить перечень лиц, которые вправе выступить на заседании Государственной Думы РФ с заявлением в связи с внесенным предложением о выражении недоверия конкретному члену Правительства РФ: кроме Председателя Правительства РФ, на соответствующем заседании должно быть предусмотрено право на выступление лица, в отношении которого внесено постановление о выражении недоверия.

Соответственно в указанной процедуре должны быть предусмотрены следующие права:

- право Председателя Правительства РФ или исполняющего его обязанности, а также лица, в отношении которого внесено предложение о выражении недоверия, на выступление с заявлением в связи с внесенным предложением;
- право лица, в отношении которого внесено предложение о выражении недоверия, на последнее слово.

Права депутатов при проведении данной процедуры остаются идентичными тем правам, которые предусмотрены для процедуры выдвижения вотума недоверия по отношению к правительству в целом.

Таким образом, парламентский контроль исполнительной власти,

безусловно, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Представляется обоснованным принятие отдельного нормативного правового акта более высокой юридической силы (например, федерального закона), регулирующего процедуру выражения вотума недоверия Правительству РФ. Кроме того, введение индивидуальной парламентской ответственности министров даст возможность парламенту страны отправлять конкретного члена правительства в отставку, что по своим последствиям является гораздо менее затратной процедурой, чем отставка всего правительства. Наличие данного института повысит реальную ответственность исполнительной власти и эффективность реализации контрольных полномочий парламента.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти позволило сделать следующие теоретические выводы и практические предложения.

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. Как представляется, 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 конституционноправовой 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. Как представляется, 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 01.03.2020) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. - № 7. - Ст. 300.

Научная и учебная литература

3. Авакьян, С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / С.А. Авакьян // Конституционно-правовая ответственность. - М.: Изд-во Московского университета, 2001. – 574 с.

4. Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. 2-е изд. - М.: РЮИД, 2000. - 528 с.

5. Авилов, В.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. / В.В. Авилов. - Елец, 2011. – 202 с.

6. Алебастрова, И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие / И.А. Алебастрова. - М.: Юрайт-М, 2001. - 638 с.

7. Дудко, И.Г. Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы: Монография / И.Г. Дудко, И.А. Гагаева. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 278 с.

8. Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н.М. Колосова. - М., 2000. - 385 с.

9. Кондрашев, А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. / А.А. Кондрашев. - М., 2011. – 201 с.

10. Конституция Европейского союза. Договор, устанавливающий Конституцию для Европы: с комментарием / С.Ю. Кашкин. - М.: ИНФРА-М, 2005. - 619 с.

11. Нарутто, С.В. Конституционный судебный процесс: Учебник / С.В. Нарутто, С.Э. Несмеянова, Е.С. Шугрина. - М.: Норма, 2014. - 433 с.

12. Серков, П.П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика / П.П. Серков. - М., 2015. - 376 с.

13. Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции: Монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. - М.: Норма, 2005. - 319 с.

14. Цалиев, А.М. Конституционно-правовая ответственность (современное состояние и проблемы совершенствования) / А.М. Цалиев. - Владикавказ, 2009. - 385 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

15. Авакьян, С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 1. - С. 3 - 17.

16. Алебастрова, И.А. Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? / И.А. Алебастрова // Российский юридический журнал. - 2018. - № 2. - С. 10 - 18.

17. Александров, А.С. Зарубежный опыт общественного контроля и общественного воздействия на осужденных к лишению свободы / А.С. Александров // Вестник Кузбасского института. - 2018. - № 1 (34). - С. 9 - 19.

18. Ануфриева, Л.П. Конституция РФ и международное право: теоретический взгляд на понятия «общепризнанные принципы и нормы международного права» и *jus cogens* / Л.П. Ануфриева // Lex russica. - 2018. - № 12. - С. 37 - 47.

19. Балаян, Э.Ю. Международно-правовые принципы защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях глобализации / Э.Ю. Балаян // Российская юстиция. - 2019. - № 11. - С. 18 - 21.

20. Герасимова, Е.В. К вопросу о правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Калининградской области) / Е.В. Герасимова // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 9. - С. 47 - 50.

21. Голиков, О.И. Особенности аудита в сфере услуг / О.И. Голиков, И.В. Шумилова, А.В. Коняхина // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. - 2017. - № 1. - С. 111 - 127.

22. Гончаров, В.В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Юрист. - 2019. - № 9. - С. 45 - 52.

23. Гончаров, В.В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт / В.В. Гончаров // Актуальные проблемы российского права. - 2019. - № 10. - С. 155 - 171.

24. Гриб, В.В. Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле: пять лет спустя / В.В. Гриб // Российская юстиция. - 2019. - № 9. - С. 2 - 6.

25. Дмитриев, В.С. Вопросы реализации верховенства прав человека / В.С. Дмитриев // Юридический мир. - 2014. - № 5. - С. 12 - 17.

26. Ершов, В.В. Прецеденты толкования Европейского суда по правам человека / В.В. Ершов // Российское правосудие. - 2007. - № 1. - С. 22 – 25.

27. Зенин, С.С. Характерные особенности конституционно-правового института публичных слушаний / С.С. Зенин // Юридический мир. - 2012. - № 8. - С. 27 - 32.

28. Зенин, С.С. Электронные публичные слушания / С.С. Зенин // Юридический мир. - 2008. - № 1. - С. 28 - 32.

29. Зорькин, В.Д. Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. - 2013. - № 3. - С. 9 - 15.

30. Зубарев, С.М. Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти

Российской Федерации / С.М. Зубарев // Вопросы правоведения. - 2015. - № 3. - С. 75 - 120.

31. Зубарев, С.М. Новые технологии общественного контроля: реальность или иллюзия? / С.М. Зубарев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2019. - № 1. - С. 72 - 93.

32. Зубарев, С.М. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. - 2019. - № 5. - С. 12 - 17.

33. Исполинов, А.С. Нормы *jus cogens* в решениях национальных и международных судов / А.С. Исполинов // Российский юридический журнал. - 2014. - № 6. - С. 7 - 14.

34. Казьмина, Е.А. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте развития электронной демократии / Е.А. Казьмина // Академический юридический журнал. - 2016. - № 1 (63). - С. 10 - 14.

35. Катамазов, А.В. Правовая характеристика статуса конституций в зарубежных странах / А.В. Катамазов // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 6. - С. 22 - 26.

36. Князев, А.П. Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания как формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления / А.П. Князев // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 9 (93). - С. 886 - 890.

37. Комарова, В.В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) / В.В. Комаров // Lex russica. - 2006. - № 3. - С. 462 - 470.

38. Котов, В.В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты / В.В. Котов // Современное право. - 2009. - № 2. - С. 108 - 112.

39. Матренина, К.Ю. Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний /

К.Ю. Матренина // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. - 2012. - № 3. - С. 112 - 115.

40. Михеев, Д.С. К вопросу о формах общественного контроля / Д.С. Михеев // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. - 2018. - № 1 (13). - С. 66 - 70.

41. Морозова, Л.А. Влияние глобализации на функции государства / Л.А. Морозова // Государство и право. - 2006. - № 6. - С. 105 - 106.

42. Перевалов, В.Д. Взаимодействие правовых систем: теоретические аспекты / В.Д. Перевалов // Российский юридический журнал. - 2014. - № 5. - С. 7 - 14.

43. Переплеснина, Е.М. Механизм реализации конституционных предписаний о включении в правовую систему России общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации / Е.М. Переплеснина // Международное публичное и частное право. - 2019. - № 3. - С. 38 - 42.

44. Рассказов, Л.П. Глобализация и ее влияние на современное российское право / Л.П. Рассказов // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2015. - № 56. - С. 19 - 24.

45. Тамаев, А.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов как инструмент открытого правительства в России / А.М. Тамаев // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2015. - № 5 (60). - С. 59 - 62.

46. Фомин, Р.С. Общественные градостроительные порталы как альтернатива публичным слушаниям в области градостроительства / Р.С. Фомин // Скиф. Вопросы студенческой науки. - 2018. - № 7 (23). - С. 55 - 58.

47. Хлуднев, Е.И. Общественные обсуждения и публичные слушания

как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля / Е.И. Хлудняев // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 37 - 40.

48. Шелтон, Д.И. Средства защиты прав человека в международном праве / Д.И. Шелтон // Государство и право. - 2004. - № 3. - С. 1 – 7.

ОТЗЫВ НАУЧНОГО РУКОВОДИТЕЛЯ
на выпускную квалификационную работу бакалавра
студента гр. № 153ЮЮ52
Щербакова Дмитрия Владимировича
(фамилия, имя, отчество)

Тема: Проблемы конституционно-правовой ответственности органов государственной власти

1. Актуальность исследования проблем конституционно-правовой ответственности органов государственной власти проявляется в том, что национальная безопасность Российской Федерации не может быть обеспечена без эффективного правового регулирования общественной и государственной жизни. Важной частью данного вида социального регулирования является нормативное правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти, предполагающее возложение на данные субъекты юридической ответственности за нарушения конституционно-правовых норм, содержащихся в Конституции РФ и иных актах конституционного законодательства страны. Кроме того, в настоящее время проблемы реализации прав граждан приобретают особое значение в связи с необходимостью построения юридически четкой и согласованной системы прав и свобод человека, их действенного гарантирования, что должно послужить претворению в жизнь принципов демократического правового государства и гражданского общества.

На основании изложенного, существует необходимость научного осмысления проблем конституционно-правовой ответственности органов государственной власти, что и предопределило выбор темы исследования.

2. Научная новизна: определяется постановкой проблемы и подходом к рассмотрению вопросов конституционно-правовой ответственности органов государственной власти. Выработаны предложения по совершенствованию законодательства.

3. Оценка полноты и качества выполнения задания на выпускной квалификационной работы: работа выполнена на основе глубокого изучения автором теоретической литературы и периодических изданий. Теоретические положения, отраженные в работе подкреплены анализом новейшего законодательства. Поставленные в плане вопросы раскрыты довольно полно и всесторонне.

4. Положительные стороны выпускной квалификационной работы: работа отличается высоким уровнем технического оформления и хорошим стилем изложения материала. Теоретическая и практическая значимость состоит в том, что автор стремится проанализировать законодательство, регулирующее и регламентирующее конституционно-правовую ответственности органов государственной власти

5. Замечания и недостатки по выпускной квалификационной работе: замечания устранены в процессе подготовки работы.

6. Рекомендации по использованию выпускной квалификационной работы: материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса конституционного права в ВУЗах, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут оказать помощь в повышении эффективности деятельности органов государственной власти.

7. Самостоятельность и творческий подход при подготовке выпускной квалификационной работы: автор проявил творческий подход к научно-практическому анализу актуальной и недостаточно исследованной темы, к грамотной работе со специальной литературой, к формулировке необходимых выводов и обобщений.

8. Выпускная квалификационная работа бакалавра Д.В. Щербакова соответствует установленным требованиям и может быть допущена к защите.

9. Дополнительная информация для ГАК:

Научный руководитель: доцент каф. ГПД, к.ю.н. В.А. Данилова
(должность, ученая степень, ученое звание, инициалы, фамилия)



(подпись)

Ректору
Пензенского государственного университета
А. Д. Гулякову
Студента гр. 153ЮЮ52
Щербакова Дмитрия Владимировича

ЗАЯВЛЕНИЕ

Я, Щербаков Дмитрий Владимирович, студент группы 153ЮЮ52 прошу провести проверку с использованием системы «Антиплагиат» бакалаврскую работу на тему «Проблемы конституционно-правовой ответственности органов государственной власти», выполненной мной самостоятельно, на содержание элементов плагиата.

Все прямые заимствования из печатных и электронных источников, а также из защищенных ранее выпускных квалификационных работ, кандидатских и докторских диссертаций имеют соответствующие ссылки.

Я ознакомлен с действующим Стандартом университета «Выпускная квалификационная работа обучающихся по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры», согласно которому обнаружение плагиата является основанием для не допуска ВКР к защите и отчисления из университета.

«___» _____ 2020г. _____ Д.В. Щербаков

ВКР представлена на проверку «___» _____ 2020г.

Руководитель ВКР

(подпись)

/В.А. Данилова/

Протокол

проверки на оригинальность в системе «Антиплагиат.ВУЗ» выпускной квалификационной работы на тему «Проблемы конституционно-правовой ответственности органов государственной власти»

студента гр. 153ЮЮ52 Щербакова Дмитрия Владимировича

направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»

/код, наименование направления подготовки/

профиль Правозащитная деятельность

/наименование/



Пензенский государственный
университет

СПРАВКА

о результатах проверки текстового документа
на наличие заимствований

Проверка выполнена в системе
Антиплагиат.ВУЗ

Автор работы	Щербаков Дмитрий Владимирович
Подразделение	Государственно-правовые дисциплины
Тип работы	Выпускная квалификационная работа
Название работы	Щербаков Д.В.
Название файла	Щербаков Д.В..docx
Процент заимствования	31.55 %
Процент самоцитирования	0.00 %
Процент цитирования	16.72 %
Процент оригинальности	51.72 %
Дата проверки	18:53:19 28 мая 2020г.
Модули поиска	Модуль поиска ИПС "Адилет"; Модуль выделения библиографических записей; Сводная коллекция ЭБС; Модуль поиска "Интернет Плюс"; Коллекция РГБ; Цитирование; Модуль поиска переводных заимствований; Модуль поиска переводных заимствований по eLibrary (EnRu); Модуль поиска переводных заимствований по интернет (EnRu); Коллекция eLIBRARY.RU; Коллекция ГАРАНТ; Коллекция Медицина; Диссертации и авторефераты НББ; Модуль поиска перефразирований eLIBRARY.RU; Модуль поиска перефразирований Интернет; Коллекция Патенты; Модуль поиска "ПГУ"; Модуль поиска общепотребительных выражений; Коллекция вузов; Коллекция Wiley
Работу проверил	Данилова Валерия Александровна
	ФИО проверяющего

«__» _____ 2020 г.

Руководитель ВКР / В.А. Данилова /

