

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Конституционно-правовая ответственность: понятие, субъекты и роль в обеспечении национальной безопасности»

Обучающийся

А.А. Панченкова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень, Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

## Аннотация

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена необходимостью определения роли и значения института конституционно-правовой ответственности в вопросе обеспечения национальной безопасности государства.

Целью настоящего исследования является определение понятия, субъектов и роли конституционно-правовой ответственности в обеспечении национальной безопасности.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

- определить понятие, признаки конституционной ответственности и ее соотношение с иными видами юридической ответственности;
- рассмотреть основания конституционно-правовой ответственности и общая характеристика ее субъектов;
- проанализировать понятие, признаки и виды конституционно-правовых санкций;
- рассмотреть особенности конституционной ответственности органов местного самоуправления;
- проанализировать роль конституционной ответственности в механизме обеспечения национальной безопасности.

Объектом исследования выступают общественные отношения связанные с реализацией конституционно-правовой ответственности.

Предметом исследования выступают нормы конституционного права, которые регулируют общественные отношения составляющие объект исследования.

Структура работы состоит из введения, основной части, в которую входят три главы, а также из заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение .....	4
Глава 1 Общая характеристика конституционно-правовой ответственности ..	7
1.1 Понятие, признаки конституционной ответственности и ее соотношение с иными видами юридической ответственности .....	7
1.2 Основание конституционно-правовой ответственности и общая характеристика ее субъектов .....	24
1.3 Понятие, признаки и виды конституционно-правовых санкций .....	31
Глава 2 Механизм реализации конституционно-правовой ответственности в России .....	45
2.1 Особенности конституционной ответственности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ .....	45
2.2 Особенности конституционной ответственности органов местного самоуправления .....	57
Глава 3 Конституционно-правовая ответственность как один из механизмов обеспечения национальной безопасности .....	67
3.1 Понятие и значение национальной безопасности .....	67
3.2 Роль конституционной ответственности в механизме обеспечения национальной безопасности .....	73
Заключение .....	80
Список используемой литературы и используемых источников .....	85

## Введение

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена необходимостью определения роли и значения института конституционно-правовой ответственности в вопросе обеспечения национальной безопасности государства.

Анализ действующей Стратегии национальной безопасности, утверждённой Указом Президента РФ в 2021 году, позволяет сделать вывод о том, что фактору привлечения высших должностных лиц государства и органов государственной власти к конституционной ответственности, как фактору обеспечения национальной безопасности, не уделяется никакого внимания. Вместе с тем, представляется очевидным то, что возможность привлечения к такой ответственности, безусловно, влияет (или должна влиять) на качество и эффективность реализации важнейших государственных функций, имеющих непосредственное значение, в том числе, для обеспечения национальной безопасности.

Кроме того, конституционно-правовая ответственность не обозначена в качестве фактора обеспечения национальной безопасности не только нормативно (в обозначенном программном документе – Стратегии национальной безопасности), но и практически отсутствуют исследования по данному вопросу.

В связи с этим, возникает необходимость в активизации исследований в данном направлении, в выяснении вопроса о том, каковая роль института конституционно-правовой ответственности в обеспечении национальной безопасности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с реализацией конституционно-правовой ответственности.

Предметом исследования выступают нормы конституционного права, которые регулируют общественные отношения, составляющие объект исследования. Такие нормы права, прежде всего, содержатся в Конституции

РФ, в Законах о внесении правок в Конституцию РФ, в федеральных конституционных законах и в федеральных законах. Кроме того к предмету исследования относятся положения сложившейся судебной практики, а именно, решения (постановления, определения) Конституционного Суда РФ, а также доктринальные положения отечественных учёных относительно вопросов конституционно-правовой ответственности.

Целью настоящего исследования является определение понятия, субъектов и роли конституционно-правовой ответственности в обеспечении национальной безопасности.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

- определить понятие, признаки конституционной ответственности и ее соотношение с иными видами юридической ответственности;
- рассмотреть основания конституционно-правовой ответственности и общую характеристику ее субъектов;
- проанализировать понятие, признаки и виды конституционно-правовых санкций;
- выявить и проанализировать особенности конституционной ответственности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ;
- рассмотреть особенности конституционной ответственности органов местного самоуправления;
- проанализировать понятие и значение национальной безопасности;
- проанализировать роль конституционной ответственности в механизме обеспечения национальной безопасности.

В исследовании использовались такие методы, как диалектический метод, методы формальной логики, а также специальные методы юридической науки, такие, как формально-правовой, сравнительно-правовой и историко-правовой методы.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, федеральный конституционный закон от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и другие нормативно-правовые акты.

Теоретическую основу исследования составили труды таких учёных, как С.А. Авакьян, В.В. Авилов, Е.Ю. Александрова, М.С. Алехин, Б.Т. Базылев, Е.Н. Барышников, Э.Ю. Ермаков, А.Р. Еремин, А.В. Зиновьев, Т.Д. Зражевская, К.А. Ишеков, А.Н. Калюжный, А.В. Ковтун, В.П. Малахов, А.Ф. Малый, А.Ю. Маркина, Р.С. Маркунин, Л.Е. Попова, М.С. Саликов и других.

Структура исследования обусловлена поставленной целью и задачами и состоит из введения, основной части разделённой на главы и параграфы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1 Общая характеристика конституционно-правовой ответственности**

### **1.1 Понятие, признаки конституционной ответственности и ее соотношение с иными видами юридической ответственности**

Для более глубокого понимания сущности конституционно-правовой ответственности и определения ее места в системе юридической ответственности следует остановить свое внимание на анализе более общих понятий – «ответственность» и «юридическая ответственность».

Отметим, что в настоящее время существуют разнообразные подходы к определению термина «ответственность», что обусловлено, в первую очередь, разноаспектностью данной правовой категории. Так, обращаясь к словарю русского языка, мы обнаруживаем следующее определение: ответственность – это «необходимость, обязанность отвечать за свои действия, поступки, быть ответственным за них» [53, с. 468]. В понимании В.П. Тугаринова «ответственность должна рассматриваться как явление субъективного характера, то есть, как способность человека предвидеть результаты своей деятельности и определять её, исходя из того, какую пользу или вред она может принести обществу» [21, с.12].

По мнению же А.А. Гусейнова, категория «ответственность» относится к таким наукам как этика и право, поскольку отражает «особое социальное и морально-правовое отношение личности к другим людям, к обществу (человечеству в целом), которое характеризуется выполнением своего нравственного долга и правовых норм; способность человека сознательно (добровольно) выполнять определенные требования и осуществлять стоящие перед ним задачи; совершать правильный моральный выбор; достигать определенного результата, а также связанные с этим вопросы правоты или виновности человека, возможности одобрения или осуждения его поступков, вознаграждения или наказания» [48, с. 403].

Несмотря на различия в данных подходах, к определению ответственности, их объединяет одно явление – социальная ответственность, под которой следует понимать объективную необходимость отвечать за нарушение социальных норм. На самом деле, как справедливо заметил Н.И. Матузов, «...жить в обществе и быть свободными от общества нельзя» [35, с. 444]. «При этом в содержании достаточно сложной и собирательной категории «социальная ответственность» нашли свое отражение такие ее разновидности как: юридическая, политическая, партийная, моральная, общественная и другие виды ответственности» [5, с. 136].

«Что же касается проблемы определения юридической ответственности, то она на протяжении нескольких десятков лет остается актуальной и широко обсуждаемой в отечественной правовой доктрине. Обусловлено это, прежде всего, тем, что институт юридической ответственности выступает в качестве, во-первых, одного из важнейших институтов любой правовой системы, во-вторых, одним из существенных признаков российского права, в-третьих, необходимого элемента механизма действия права» [62, с. 1161].

«Являясь разновидностью социальной ответственности, юридическая ответственность обладает, с одной стороны, общими с ней чертами» [5, с. 136], а, с другой - имеет характерные только для нее признаки. Это, в свою очередь, обуславливает возникновение в теории права отдельных проблем в толковании данного правового явления.

Одна из таких проблем связана с определением видов юридической ответственности, особенно таких ее разновидностей как: ретроспективная (негативная), то есть ответственность за прошлое противоправное деяние (действие или бездействие) лица, и перспективная (позитивная) – ответственность за будущее поведение лица.

Рассматривая данную проблему, ученые разделились во мнении. Так, сторонники одного подхода полагают, что именно ретроспективная ответственность является юридической ответственностью. К примеру,



Р.О. Халфина указывает на то, что «юридическая ответственность может быть только ретроспективной (негативной), и, чтобы не утратить свою специфику, отражающее ее понятие должно применяться лишь для обозначения отрицательных последствий для лица или организации, допустивших противоправный поступок» [10, с. 86]. Что же касается второго подхода – перспективного или позитивного, то его сторонники убеждены в том, что ответственность ориентирована не только на прошлое, но и на настоящее и будущее поведение субъекта [7, с. 27].

Пытаясь «примирить» сторонников двух противоположных теорий, М.А. Краснов выступил за широкое понимание «юридической ответственности как целостной категории, которую не следует дробить на виды, аспекты и т.д.» [13, с. 13-15]. Аналогичную позицию занимает и Р.Л. Хачатуров, считающий, что «оба вида ответственности тесно связаны между собой, и чем выше уровень ответственности в активном смысле (ответственность в положительном смысле), тем больше соблюдаются социальные нормы, тем реже имеет место ответственность в ретроспективном аспекте (пассивная, отрицательная ответственность)» [92, с. 11]. Считаем, что данный подход является более правильным и точным, поскольку юридическая ответственность как «правовое явление, представляет собой единую, целостную систему, которой присуще единство позитивных и ретроспективных аспектов» [5, с. 136].

Учитывая вышесказанное, следует определить юридическую ответственность как обязанность субъекта отношений действовать в рамках норм законодательства, не совершая правонарушений, а в случае их совершения – претерпевать неблагоприятные последствия, возникающие в процессе применения к нему мер юридической ответственности в виде различного рода санкций.

Традиционным в теории права является подход, согласно которому принято выделять следующие разновидности юридической ответственности:

- «уголовная ответственность;

- административная ответственность;
- гражданско-правовая ответственность;
- дисциплинарная ответственность;
- материальная ответственность» [5].

Как видим, в данный перечень видов юридической ответственности не включена конституционно-правовая ответственность. Обусловлено это, прежде всего, тем, что в базовом правовом документе – Конституции РФ – наряду с правовыми нормами, направленными исключительно на регулирование конституционно-правовых отношений, закреплено немало положений, составляющих правовую основу для других отраслей права. В связи с чем, считается достаточно проблематичным выделение конституционно-правовой ответственности как самостоятельной разновидности юридической ответственности. Вместе с тем, многие ученые-юристы, исследующие данную проблематику, сходятся во мнении, что такая разновидность юридической ответственности существует и призвана охранять и защищать общественные отношения, выступающие предметом регулирования конституционного права как отрасли права [70, с. 20]. При этом данный вид ответственности, обладая общими со всеми другими видами юридической ответственности признаками, отличается от них наличием характерных только для конституционно-правовой ответственности чертами, проявляющимися:

- во-первых, в более широком круге применяемых к регулированию данной разновидности конституционно-правовых отношений источников (не только федеральное, но и региональное законодательство);
- во-вторых, в основаниях привлечения к данному виду ответственности, которая может применяться к правонарушителям и без наличия их вины;

- в-третьих, в разнообразии субъектов конституционно-правовой ответственности, в качестве которых могут выступать как индивидуальные, так и коллективные субъекты;
- в-четвертых, в специфике применяемых санкций;
- в-пятых, в возможности применения данной «разновидности юридической ответственности как предпосылки для наступления другого вида юридической ответственности, например, применение в соответствии с установленной процедурой к Президенту РФ за совершение тяжкого преступления такой меры конституционно-правовой ответственности как отрешение его от занимаемой должности и последующего привлечения его к уголовной ответственности» [5, с. 136].

«Таким образом, конституционно-правовая ответственность, обладая признаками, присущими юридической ответственности, занимает особое место в системе социальной ответственности, являясь при этом по своей сути связующим звеном между различными видами социальной ответственности» [70, с. 21].

Как уже было отмечено, вопросы определения конституционно-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности до сих пор остаются дискуссионными.

Одна из проблем в данной правовой области существует из-за отсутствия в научных кругах единого мнения относительно названия данного вида ответственности и определения этого понятия. Так, одни ученые [47, с. 102-106] в своих работах используют термин «конституционная ответственность», другие [30, с. 54] же – «конституционно-правовая ответственность». При этом эти ученые не проводят между этими терминами различий. «Не замечает различий между двумя этими категориями и Конституционный Суд РФ, который в одних своих решениях использует термин «конституционная ответственность», а в других – «конституционно-правовая ответственность»» [58].

Анализируя нормы действующей Конституции РФ [39], мы обнаруживаем, что и в основном документе российского государства не используются термины «конституционная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность». Что же касается термина «ответственность», то он встречается в Конституции РФ всего лишь семь раз (в преамбуле, в ч. 3 ст. 41, ч.ч. 1 и 2 ст. 54, в п.п. 4 и 9 заключительных и переходных положений) и один раз как термин «уголовная ответственность» (ч. 2 ст. 122).

Вместе с тем, ряд ученых проводит разграничения между терминами «конституционная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность». Так, А.А. Безуглов и С.А. Солдатов считают «более верным использовать понятие «конституционно-правовая ответственность», объясняя свою позицию тем, что конституционная ответственность, предусмотренная нормами Конституции РФ, может наступить только при нарушении конституционных обязанностей, а конституционно-правовая ответственность, предусмотренная нормами конституционного права может быть применена за нарушение обязанностей, закрепленных нормами конституционного права, которое включает в себя не только конституционные нормы, но и нормы других отраслей права, нашедшие отражение в других источниках конституционного права» [12, с. 65]. В свою очередь, С.А. Авакьян, не соглашается с тезисом о том, что конституционная ответственность предусмотрена только нормами Конституции РФ, объясняет свою позицию тем, что нарушение норм Конституции РФ может повлечь и уголовную, и дисциплинарную, и гражданско-правовую ответственность [1, с. 9-32]. В этой связи, также интересна позиция А.В. Зиновьева, который, указывая на то, что конституционная ответственность наступает за нарушение Конституции РФ и предусмотрена нормами конституционного права, также утверждает, что вслед за ней может последовать «конституционно-правовая ответственность, которая будет уже применяться не к органам государства, должностным лицам и органам местного

самоуправления, а к другим нарушающим Конституцию РФ субъектам, круг которых достаточно широк» [23, с. 4-16].

Другим дискуссионным вопросом в рамках рассматриваемой проблематики остается вопрос об определении понятия и сущности конституционно-правовой ответственности, что обусловлено дискуссионностью вопроса об определении более широкого понятия «юридическая ответственность», который был рассмотрен ранее.

«Как и для юридической ответственности, для конституционно-правовой ответственности характерно наличие двух ее разновидностей:

- перспективная или позитивная конституционно-правовая ответственность, которая используется в отношении всех субъектов конституционно-правовых отношений;
- ретроспективная или негативная конституционно-правовая ответственность, применение которой связано с недолжным поведением субъектов конституционно-правовых отношений, на которых налагаются специальные меры воздействия» [26, с. 111].

Выделение в конституционно-правовой ответственности указанных выше двух разновидностей привело к появлению нескольких позиций ученых. Так, одна группа авторов склоняется к мысли о том, что «проявление конституционно-правовой ответственности прослеживается в ее позитивной направленности. Другими словами, конституционно-правовая ответственность представляет собой ответственное отношение субъектов к своим конституционным обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение и внутреннюю самооценку своего поведения» [50, с. 101-102]. Другая группа ученых считает более правильным рассматривать конституционно-правовую ответственность с точки зрения ретроспективного (негативного) аспекта, подразумевая под такой ответственностью «установленную государством и выраженную в конституционных и иных нормах конституционного права обязанность, обращенную к государствам и общественным организациям, должностным лицам, гражданам, соблюдать

конституционные нормы, и в случае их нарушения претерпевать определенные Конституцией и иными законами лишения политического характера» [13, с. 21].

Разделяя данную точку зрения, Н.М. Колосова рассматривает конституционно-правовую ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности, направленной, прежде всего, на защиту Конституции РФ и при которой для субъектов наступают неблагоприятные последствия, закрепленные в конституционно-правовых нормах [34, с. 88]. В свою очередь, Д.Т. Шон определяет конституционную ответственность как «отрицательную оценку деятельности субъекта, в результате чего он испытывает неблагоприятные последствия – ограничение либо лишение политических, юридических или других интересов» [95, с. 41]. Третья группа авторов считает, что в конституционно-правовой ответственности прослеживаются оба аспекта – и позитивный, и негативный.

Доказывая свою позицию, Ж.И. Овсепян указывает «на условность разграничения конституционно-правовой ответственности на негативную и позитивную. Автор считает, что разница связана только с основанием возникновения ответственности: позитивная связана именно с политическими и моральными оценками, в то время как ретроспективная связана с «криминалом», т.е. фактом конституционного правонарушения» [51, с. 15].

Проанализировав различные точки зрения, можно сформулировать следующее определение конституционно-правовой ответственности: «это возложенная на субъектов конституционного права обязанность ответственно относиться к возложенным на них конституционным обязанностям, а в случае неисполнения таких обязанностей, претерпевать неблагоприятные последствия, которые определены в Конституции РФ и иных источниках конституционного права» [5, с. 136].

В рамках рассмотрения проблемы, связанной с определением понятия и сущности конституционно-правовой ответственности, следует

остановиться на вопросе определения основных правовых принципов, лежащих в основе применения данного вида юридической ответственности.

«Под принципами юридической ответственности принято понимать основополагающие правила поведения, выражающие сущность, природу и назначение институтов ответственности» [70, с. 21]. Все это непосредственно относится и к конституционно-правовой ответственности. Поскольку конституционно-правовая ответственность является разновидностью юридической ответственности, то ее применение основывается на следующих общих принципах юридической ответственности:

- во-первых, на принципе законности, сущность которого заключается в том, что при реализации юридической ответственности, в том числе и конституционно-правовой, необходимо точно и неуклонно исполнять требования закона, поэтому юридическая ответственность должна наступать только за предусмотренное законом действие или бездействие и только в порядке, предусмотренном нормами закона [74, с. 50-51]. Кроме того, в качестве основного требования закона выступает обоснованность применения к правонарушителю юридической ответственности, выражающаяся в необходимости установления самого факта совершения им противоправного деяния, как объективной истины;
- во-вторых, на принципе гуманизма, заключающегося в том, что при применении мер юридической ответственности к правонарушителю недопустимо негуманное отношение к людям [94, с. 55-56], а именно: меры юридической ответственности, «установленные законом, не должны иметь своей целью причинение человеку физических страданий и унижение человеческого достоинства; не допускается обратная сила закона» [5, с. 136], который так или иначе отягчает ответственность, при этом допускается обратная сила закона, который смягчает ответственность или полностью ее

устраняет; при использовании мер ответственности должны учитываться психофизиологические особенности ряда категорий правонарушителей (беременные женщины, несовершеннолетние и т.п.);

- в-третьих, на принципе справедливости, сущность которого состоит в необходимости использования санкций, соразмерных совершенному деянию. Это достигается путем соблюдения следующих законодательных требований: недопустимость установления уголовного наказания за «административные или дисциплинарные проступки; недопустимость введения таких мер наказания и взыскания, которые унижают человеческое достоинство; меры юридической ответственности должны соответствовать тяжести совершенного правонарушения» [5, с. 136]; за одно правонарушение возможно наложение юридического наказания лишь единожды; правонарушитель несет юридическую ответственность лишь за свои деяния;
- в-четвертых, на принципе неотвратимости, сущность которого проявляется в том, что правонарушитель рано или поздно будет привлечен к юридической ответственности, то есть ни один правонарушитель не уйдет от наказания, которое он заслужил. Поэтому ни одно правонарушение не должно оставаться вне поля зрения государства и общественности, то есть нераскрытым [37, с. 26-27];
- в-пятых, на принципе целесообразности, который находится в тесной взаимосвязи с принципом неотвратимости, поскольку в российском государстве как демократическом государстве предусмотрены случаи и основания для смягчения ответственности или освобождения от нее. То же самое касается и сроков отбывания наказания, которые могут быть сокращены, например, в случае, когда осужденный доказал свое исправление своим поведением.



Продолжая анализ принципов конституционно-правовой ответственности, необходимо особо отметить, что наряду с общими принципами юридической ответственности, в конституционном праве используются и специальные принципы. Одним из таких принципов, который имеет прямое отношение к рассматриваемой нами проблематике, является принцип презумпции невиновности, получивший закрепление на конституционном уровне в ст. 49 Конституции РФ. В анализируемой норме содержатся следующие важные положения:

- во-первых, каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда;
- во-вторых, обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;
- в-третьих, неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

«Презумпция невиновности требует от всех органов и лиц (и от тех, которые осуществляют уголовное судопроизводство, и от других лиц и органов) относиться к человеку, чья вина в совершении преступления не доказана вступившем в законную силу приговором, как к невиновному» [5, с. 136].

Закрепление данного принципа в Основном Законе нашего государства имеет как юридическое значение, состоящее в том, что данному принципу придается общеправовое значение гарантии защиты от произвола властей в сфере уголовного судопроизводства, так и политическое значение, которое проявляется в том, что указанный принцип возведен до самого высокого уровня – общегосударственного уровня. А «закрепленное в ст. 49 Конституции РФ право обвиняемого приравнено по своей важности и значению к таким универсальным личным правам как: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на равенство, право на охрану достоинства, право на свободу совести, мысли и вероисповедания и

т.п. Исследовав природу презумпции невиновности в конституционно-правовом аспекте Конституционный Суд РФ указал на существование действующего в публичной сфере в отношениях власти и подчинения между налагающим взыскание государственным органом и субъектом ответственности неравноправия сторон» [5, с. 136]. В этой связи Конституционный Суд РФ отметил, что: «презумпция невиновности носит характер особой конституционной и общеправовой гарантии от произвола обвиняющей власти, гарантии соблюдения прав и свобод» [59].

Таким образом, презумпция невиновности, сформулированная в Конституции РФ в качестве уголовно-процессуального принципа, выступает общеправовым принципом, то есть принципом всей системы права, в связи с чем он должен быть исходным положением не только в уголовном процессе, но и в других отраслях права. Принцип презумпции невиновности – это принцип, направленный на обеспечение защиты всех основных прав и свобод человека и гражданина, которые нашли отражение во всех отраслях российской правовой системы.

Являясь разновидностью юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает общими с ней чертами, характерными для всех разновидностей юридической ответственности, к которым, в частности, следует отнести:

- наличие правонарушения, являющегося основанием для наступления юридической ответственности и неразрывная связь между ними;
- обращение этой ответственности непосредственно на правонарушителя;
- наличие государственного и общественного осуждения поведения правонарушителя, носящего официальный характер, то есть государственно-принудительный характер такой ответственности;
- применение такой ответственности в строгом соответствии с действующим в конкретной области законодательством и в строгом

соответствии с установленной процедурой применения такой ответственности;

- наступление для правонарушителя неблагоприятных негативных последствий морального, материального, политического, физического, организационного и иного характера;
- определение для правонарушителя объема и характера лишений через конкретные санкции, закрепленные в нормах права;
- применение к нарушителю механизмов государственного принуждения, выраженных в установлении конкретных мер ответственности: либо праввосстановительного характера (например, принудительное взыскание причиненных убытков, уплата неустойки, возложение обязанности восстановить нарушенные права других лиц и др.), либо карательного характера (в частности, лишение свободы, наложение дисциплинарного взыскания, административного штрафа и т.д.) [46, с.84-85].

Все эти признаки юридической ответственности относятся и к конституционно-правовой ответственности. Вместе с тем, для конституционно-правовой ответственности характерны присущие только ей черты, которые проявляются в следующем.

Во-первых, особенность конституционно-правовой ответственности проявляется в специфике правовых источников, которые регламентируют отношения, связанные с установлением и применением конституционно-правовой ответственности. Такие источники содержатся на всех уровнях действующего в российском государстве законодательства: федеральном, региональном и местном. Вместе с тем конституционно-правовые санкции устанавливаются в большинстве своем федеральными законами, которые являются основой для регулирования данных отношений на региональном и местном уровнях, то есть актах нижестоящего законодательного уровня. Специфика источников конституционно-правовой ответственности проявляется также и в том, что до настоящего времени остаётся

дискуссионным вопросом о том, что именно необходимо относить к источникам конституционно-правовой ответственности. Так, одни ученые считают «единственным источником регулирования отношений, связанных с применением конституционно-правовой ответственности, Конституцию РФ [67, с. 8-9], другие – федеральные конституционные законы [75], третьи – Конституцию РФ, конституции (уставы) субъектов РФ и другие источники конституционного права [15], четвертые – Конституцию РФ, федеральные законы, постановления Конституционного Суда РФ, определения Верховного Суда РФ, международные договоры, акты палат Федерального Собрания и др. Вместе с тем, большинство правоведов считает, что источники правового регулирования конституционной ответственности и источники конституционной ответственности – это тождественные понятия» [5, с. 136].

Во-вторых, основное предназначение конституционно-правовой ответственности заключается в том, что она является достаточно действенным и эффективным механизмом охраны Конституции РФ и правопорядка в государстве [69, с. 1162]. Именно благодаря конституционно-правовым санкциям можно добиться того, чтобы наделенные властными полномочиями различные субъекты публичной власти в своей деятельности «не выходили за установленные конституционно-правовыми нормами рамки, поскольку, обладая в большинстве своем неприкосновенностью, к ним нельзя применять меры уголовной или административной ответственности без лишения соответствующего статуса в рамках использования конституционно-правовой меры воздействия» [5, с. 136].

В-третьих, для конституционно-правовой ответственности характерен особый субъектный состав. Так, на стороне инстанций, то есть органов и лиц, которые уполномочены применять меры такой ответственности, может выступать достаточно широкий и разнообразный круг субъектов в лице: Президента РФ; Государственной Думы РФ; Совета Федерации РФ; ряда исполнительных органов государственной власти Российской Федерации; избирательных комиссий; Конституционного Суда РФ; Верховного Суда РФ;

нижестоящих судебных органов; высших должностных лиц субъектов РФ; законодательных органов власти субъектов РФ; Органов местного самоуправления.

К числу субъектов ответственности, то есть к лицам, несущим бремя воздействия мер конституционно-правовой ответственности следует отнести всех носителей публичных властных полномочий: государственные органы и должностные лица, депутаты или кандидаты в депутаты, органы местного самоуправления.

Интересен то, что, народ – население страны – «является уникальной инстанцией, которая может применять меры конституционно-правовой ответственности, но при этом не является субъектом несения такой ответственности» [5, с. 136]. Как справедливо отмечает Н.А. Боброва, народ имеет право выступать против «любых форм узурпации власти и неконституционных форм принуждения» [10, с. 252].

В-четвертых, «являясь одной из форм государственного принуждения, для конституционно-правовой ответственности характерны специфические формы государственного принуждения. Как правило, в конституционно-правовых отношениях используются, в большинстве своем, организационные формы воздействия на субъектов ответственности, которые выражаются, в частности, в лишении того или иного субъекта конституционного статуса, в утрате властных полномочий, в роспуске или расформировании конкретного органа власти и т.д.» [70, с. 25]

В-пятых, в основе применения мер конституционно-правового принуждения лежит совершение предусмотренного нормами конституционного права конституционного деликта, то есть конституционного правонарушения. Анализируя указанную характерную черту конституционно-правовой ответственности, следует заметить, что «в отличие от административного или уголовного законодательства, в котором достаточно подробно определены признаки уголовного и административного правонарушения, в конституционном законодательстве отсутствуют нормы,

определяющие четкие характеристики конституционных деликтов, что, с одной стороны, является существенной законодательной недоработкой. Вместе с тем, с другой стороны, указанный недостаток имеет и положительную сторону, поскольку нередко возникают такие ситуации, когда практически невозможно произвести типизацию конкретных нарушений нормы на основе выделения тех или иных четких критериев привлечения к конституционно-правовой ответственности» [7, с. 25]. В этой связи следует привести высказывание В.О. Лучина, который справедливо замечает, что «... четкость и исчерпывающая полнота в описании состава преступления не свойственны конституционным деликтам, да в этом и не всегда возникает надобность» [42, с. 39].

В-шестых, специфика конституционно-правовой ответственности проявляется также и в том, что неблагоприятные последствия для правонарушителя и субъекта конституционного деликта наступают в результате применения к нему соответствующих конституционно-правовых санкций [18, с. 675-676]. При этом, «в большинстве своем используемые в конституционном праве санкции лишены имущественного содержания. Применяемые в данном случае меры государственного-властного принудительного действия направлены, прежде всего, на организационную структуру органов публичной власти, на ликвидацию неправомерного правового состояния, на предотвращение незаконного поведения должностных лиц, депутатов и т.п.» [5, с. 136].

В-седьмых, для конституционно-правовой ответственности характерно наличие не только негативной (как это наблюдается в отношении уголовной или административной ответственности), но и позитивной формы реализации. Обусловлено это, прежде всего, тем, что данный вид юридической ответственности применяется «к особому субъектному составу, который принимая общеобязательные управленческие решения, осуществляет властно-политические и публично-правовые функции. В связи с этим, применяемая к ним конституционно-правовая ответственность тесно

переплетается с возложенными на них обязанностями, то есть данные субъекты претерпевают такие меры воздействия, которые носят властно-организационный характер» [5, с. 136].

В-восьмых, «особенность конституционно-правовой ответственности проявляется также и в том, что при ее применении происходит сочетание специальной судебной процедуры применения конституционно-правовой санкции с внесудебными формами. Иными словами, меры такой ответственности применяются определенными уполномоченными государственными органами, должностными лицами и в редких случаях нетипичными субъектами – населением» [5, с. 136].

В качестве примера можно привести «досрочное прекращение полномочий (отстранение от должности) руководителя высшего исполнительного органа власти субъекта РФ. В данном случае законодательный орган субъекта РФ вправе поставить данный вопрос перед Президентом РФ, если руководитель высшего исполнительного органа власти субъекта РФ издаст противоречащий Конституции РФ, федеральным законам, уставу и законам субъекта РФ акт» [5, с. 136]. Однако законодательный орган субъекта РФ может реализовать данное право только при наличии следующих условий: если указанные выше факты установлены соответствующим судом в его решении; если выявленные нарушения не устранены в течение одного месяца руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта РФ (п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [86]).

Как видно из приведенного примера, в процедуре отстранения от должности высшего должностного лица субъекта РФ принимают участие сразу несколько органов и должностных лиц:

- Президент РФ и орган законодательной власти субъекта РФ, которые способствуют реализации внесудебных форм применения конституционно-правовой ответственности;
- судебный орган, осуществляющий специальную судебную процедуру [19, с. 257-258].

В данном случае суд выполняет лишь роль констатации факта выявленного нарушения. Что же касается окончательного решения, то его принимает глава государства – Президент РФ.

Таким образом, для конституционно-правовой ответственности характерны присущие только ей черты, которые обусловлены спецификой регулируемых конституционно-правовой отраслью отношений и применяемых санкций как средств принудительного обеспечения соблюдения конституционных норм.

## **1.2 Основание конституционно-правовой ответственности и общая характеристика ее субъектов**

При рассмотрении характерных признаков конституционно-правовой ответственности мы указали на то, что ее специфика проявляется в основании ее наступления, то есть в конституционном правонарушении или конституционном деликте. Причем, для конституционно-правовой доктрины характерно использование обоих указанных терминов, поскольку многие ученые не находят между ними принципиальных различий (в переводе с латинского языка «delictum» – это правонарушение).

Важно отметить, что, несмотря на широкое использование терминов «конституционное правоотношение» и «конституционный деликт» в юридической литературе и правоприменительной практике, в действующем в настоящее время конституционном законодательстве отсутствует легальное определение данных правовых категорий, что, на наш взгляд, приводит к возникновению определенных трудностей на практике.



Кроме того, отсутствует общий подход к определению конституционного деликта или конституционного правоотношения и в юридической литературе. Так, профессор В.О. Лучин определяет данные термины как «деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не отвечающее должному поведению и влекущее за собой применение мер конституционной ответственности» [43, с. 13]. В свою очередь, достаточно сужая данное понятие, Ф.С. Скифский определяет конституционный деликт как «существенные нарушения Конституции, совершенные виновно деликтоспособным лицом, являющиеся общественно опасными и причиняющие существенный вред» [67, с. 12]. При этом С.А. Авакьян, наоборот, рассматривает «конституционное правонарушение (деликт) более широко, в связи с чем, данная трактовка применима практически к любому виду юридической ответственности: как несоответствие действия субъекта более высокому интересу, нецелесообразность действия, нежелательное поведение, недостижение необходимого результата» [1, с. 24].

Учитывая вышеприведенные точки зрения, а также природу «конституционно-правовых общественных отношений, конституционный деликт может быть определён в качестве деяния, совершенного субъектом конституционно-правовых отношений и выраженное в его действиях или бездействии, которое не соответствует предусмотренному нормами конституционного права должному поведению, в результате чего влечет за собой применение мер государственного принуждения, установленных для конституционной ответственности» [81, с. 45-46].

Другими словами, для того, чтобы налицо был конституционный деликт, необходимо наличие двух факторов: 1) наличие конкретной конституционно-правовой нормы, диспозиция которой будет нарушена совершаемыми (не совершаемым) субъектом конституционно-правовых отношений действиями (бездействием); 2) наличие в деянии этого субъекта

всех необходимых признаков конкретного состава конституционного деликта.

Проанализировав различные источники юридической литературы и существующие подходы к определению конституционного деликта (конституционного правонарушения), можно выделить следующие признаки данного правового явления:

- во-первых, по своему характеру конституционный деликт как правонарушение является общественно опасным. Именно общественная опасность деяния выступает необходимым элементом, который определяет то или иное деяние как правонарушение;
- во-вторых, такое общественно опасное деяние должно обладать признаком противоправности, то есть несоответствием конституционно-правовым нормам;
- в-третьих, «виновность деяния, то есть определенное психическое отношение субъекта к своему противоправному поведению и его последствиям, выраженное в осознании этих фактов. Как правило, конституционная ответственность наступает при наличии вины в поведении субъекта такой ответственности, но в ряде установленных законодательством случаях такая ответственность может наступить и при отсутствии вины;
- в-четвертых, наказуемость деяния, то есть установление в законодательстве определенной меры конституционной ответственности за такое деяние, в противном случае такое деяние не может рассматриваться в качестве конституционного правонарушения;
- в-пятых, совершение конституционных деликтов специальными субъектами ответственности – органами публичной власти и должностными лицами этих органов, негосударственными органами и объединениями, а также физическими лицами» [5, с. 136].

Только при наличии всех названных выше признаков можно говорить о наличии конституционного деликта как основании возложения мер конституционно-правовой ответственности на субъекта совершившего такой деликт.

Рассматривая различные правовые аспекты, касающиеся института конституционного деликта, следует остановить свое внимание на составе конституционного правонарушения, который выступает одним из важнейших условий эффективности конституционной ответственности. И в данном вопросе мы встречаемся с определенными проблемами, одна из которых связана с отсутствием в действующем законодательстве перечня обстоятельств, являющихся обязательным условием наступления конституционно-правовой ответственности.

Учитывая традиционно используемый подход к определению состава правонарушений для других видов юридической ответственности, в составе конституционного деликта можно выделить четыре необходимых элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Остановимся более подробно на их характеристике.

Первый элемент конституционного правонарушения (деликта) – это его объект. В отношении данного структурного элемента в юридической литературе существуют различные мнения: одни ученые считают, что «объектом конституционного деликта являются конституционные принципы» [32, с. 99-101], другие – «социальные ценности, такие как права и свободы человека, федерализм, государственный суверенитет, многопартийность» [77-78], третьи – «законность и правопорядок как составные элементы конституционного строя» [71, с. 113-115]. Именно последняя позиция считается более распространенной и, на наш взгляд, более верной, поскольку именно конституционная законность и правопорядок являются объектом конституционного деликта, то есть объектом тех правонарушений, за которые предусмотрены меры конституционной ответственности. На самом деле, не соответствующее

установленному в конституционно-правовой сфере должному, поведение причиняет вред правопорядку, проявляющемуся в подрыве общественного правосознания и, как следствие, в беспорядке тех отношений, которые урегулированы нормами конституционного права.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что «в качестве объекта конституционного правонарушения (деликта) выступают общественные отношения, которые регулируются и охраняются нормами Конституции РФ и федеральных законов и на которые посягают соответствующие субъекты конституционно-правовой ответственности» [72, с. 50-53].

Второй элемент конституционного деликта – это объективная сторона данного правонарушения, выражающаяся через внешнее проявление противоправного деяния субъекта ответственности. Важнейшими структурными элементами объективной стороны конституционного деликта являются:

- во-первых, это деяние, выражающееся в двух различных по своему содержанию формах: в действиях, то есть в активном осознанном поведении такого субъекта, направленном на воздействие на внешний мир, в результате которого наступают определенные негативные последствия; в бездействиях, то есть в пассивной форме поведения такого субъекта, в результате чего, из-за невыполнения возложенных на него законом обязанностей, наступают негативные последствия. Вместе с тем, как показывает практика, большинство деликтов, возникающих в сфере конституционного права, совершается путем активных действий [41, с. 9-10];
- во-вторых, это общественно опасные последствия, выражающиеся в возникновении вреда, причиненного конституционно-правовым отношениям в результате такого деяния;
- в-третьих, это причинная связь между деянием и общественно опасными последствиями, то есть обязательным условием

применения мер конституционной ответственности является «установление того факта, что наступившие общественно опасные последствия порождены не действиями третьих субъектов, а именно действиями (бездействием) конкретного субъекта ответственности» [68, с. 26-31].

Третий элемент конституционного деликта – это его субъекты, которые могут быть двух видов:

- индивидуальные субъекты конституционного правонарушения, к которым следует отнести физических лиц, а именно: депутатов всех представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления; должностных лиц и др.
- коллективные субъекты конституционного правонарушения, такие как: органы государственной власти; органы местного самоуправления; негосударственные органы (объединения граждан) и др.

Не все субъекты конституционного права совпадают с субъектами конституционно-правовой ответственности, поскольку первых больше. Для того, чтобы быть субъектом конституционно-правовой ответственности необходим такой критерий как деликтоспособность, то есть способность субъекта нести ответственности за свои действия /бездействия.

Моментом наступления деликтоспособности индивидуальных субъектов конституционно-правовой ответственности считается период вступления в должность (начало срока полномочий). Моментом окончания деликтоспособности в таком случае будет момент прекращения полномочий.

Коллегиальные субъекты конституционно-правовой ответственности обретают деликтоспособность в момент их создания, должностные лица данного коллегиального органа также могут быть привлечены к ответственности, но только после вступления в должность.

Видится необоснованным признавать государство в качестве субъекта конституционно-правовой ответственности, поскольку само государство

действует в лице государственных органов, которые и так являются субъектами конституционно-правовой ответственности.

И, наконец, четвертый элемент конституционного деликта – это его субъективная сторона, которая представлена таким важным признаком как вина субъекта ответственности, то есть психическое отношение субъекта к совершенному деянию, выраженному в действии или бездействии. При этом вина может быть выражена в двух формах:

- в форме умысла, где умысел проявляется в том, что совершивший конституционный деликт субъект полностью сознавал противоправный характер своего поведения, не только предвидя наступления негативных последствий, но и желая их наступления либо сознательно допуская их наступление;
- в форме неосторожности, то есть когда совершивший конституционный деликт субъект, хотя и предвидел возможность наступления последствий своего деяния, но при этом, либо легкомысленно рассчитывал на их предотвращение, либо не предвидел возможности наступления таких последствий, но при этом мог и должен был их предвидеть [31, с. 217].

Кроме вины как обязательного признака субъективной стороны конституционного деликта, есть еще и факультативные, такие как:

- мотив совершения конституционного правонарушения, то есть то побуждение, которое сыграло решающую роль в выборе того или иного варианта поведения при совершении противоправного деяния. Как правило, в основе мотива совершения конституционного правонарушения лежат потребности, интересы и склонности. При этом мотив совершения конституционного деликта находится в тесной взаимосвязи с целью;
- цель совершения конституционного правонарушения, которая определяет, к чему субъект данного отношения стремится при совершении конституционного правонарушения [76, с. 24-25].

Рассмотренные выше элементы являются обязательными для определения состава конституционного деликта (за исключением, мотива и цели). Вместе с тем, ученые-юристы нередко выделяют и, так называемые, факультативные признаки, в частности: способ, время, место, обстановка и т.д. [79, с. 5-6].

Таким образом, конституционный деликт или конституционное правонарушение является основанием возникновения отношений по применению к нарушителю конституционно-правовых мер конституционной ответственности.

### **1.3 Понятие, признаки и виды конституционно-правовых санкций**

Одной из характерных черт конституционно-правовой ответственности является то, что неблагоприятные последствия для нарушителя норм конституционного права наступают в результате применения к нему разнообразных конституционно-правовых санкций. Другими словами, между конституционной ответственностью и конституционной санкцией существует тесная взаимосвязь, проявляющаяся в том, что конституционная ответственность – это форма реализации соответствующих санкций, а санкция – мера такой ответственности.

Рассматривая специфику конституционно-правовых санкций, следует остановиться на одном достаточно дискуссионном вопросе, касающемся структуры конституционно-правовых норм с точки зрения наличия в них гипотезы, диспозиции и санкции как необходимых элементов любой правовой нормы. В этой связи следует обратиться к мнению В.О. Лучина, который делает вывод о том, что «структура одних норм конституционного права соответствует традиционной модели, а структура других представлена в виде ее различных модификаций, с измененным числом элементов, причем гипотеза и санкция являются факультативными в отличие от диспозиции, которая обязательно присутствует в каждой норме» [44, с. 55].

Углубляясь в историю развития отечественного законодательства, регламентирующего отношения по применению конституционно-правовой ответственности, можно увидеть, что достаточно долгое время ученые не рассматривали конституционно-правовую санкцию в качестве обязательного признака конституционно-правовой нормы, считая, что санкции иных отраслей права вполне могут обеспечить нормы конституционного права.

На самом деле, если обратиться к анализу норм современного конституционного права, то можно обнаружить, что не во всех конституционных правовых нормах прослеживается традиционная модель структуры правовой нормы, включающая все обозначенные три элемента. В этой связи нельзя не согласиться с мнением В.А. Виноградова, который рассматривает «данный факт не как непреодолимую закономерность и уникальность метода конституционно-правового регулирования, а как несовершенство законодательной техники и политики» [14, с. 122]. Справедливым также видится и замечание С.Н. Братусь о том, что «норма без санкции перестает быть мерой, масштабом поведения, поскольку нарушение этой меры, выход за указанные рамки не повлечет за собой надлежащую реакцию, государственное осуждение и государственное принуждение, обеспечивающее в порядке «обратной связи» регулирование нарушенных общественных отношений» [11, с. 58].

Безусловно, что из-за отсутствия в большинстве конституционно-правовых норм санкции, значительно снижается эффективность их действия. При этом не всегда бывает возможным компенсировать такое отсутствие санкциями других отраслей права, в результате чего, указанные конституционные нормы остаются без действенной защиты. Поэтому именно закрепление непосредственно в самой конституционно-правовой норме санкции позволит, с одной стороны, решить многие существующие в данной правовой области проблемы, а, с другой, – «свести на нет все выгоды от нарушения конституционно-правовых норм. Кроме того, строгость конституционно-правовых санкций должна в значительной мере отражать



социальную ценность регулируемых (или охраняемых) этими нормами общественных отношений» [5, с. 136]. В связи с этим, определяя для того или иного конституционного деликта конституционно-правовую санкцию, необходимо брать во внимание, во-первых, характер и общественную значимость поведения субъекта данного отношения, и, во-вторых, его конституционно-правовой статус. Нельзя не согласиться с мнением В.О. Лучина, который указал на тот факт, что «... чем более высокие обязанности возложены на должностное лицо, тем строже должны быть санкции за их нарушение» [45, с. 25]. Именно в данной позиции проявляется сущность принципа индивидуализации использования санкций как универсального принципа юридической ответственности.

Другая проблема, связанная с определением понятия и сущности конституционно-правовой санкции, заключается в определении её целевого назначения. В юридической литературе по данному вопросу также нет однозначного мнения. Основное назначение мер конституционно-правовой ответственности с позиции Н.М. Колосовой состоит в защите Конституции РФ [36, с. 89-90]. В свою очередь, Д.Т. Шон указывает на то, что суть конституционно-правовых санкций состоит в «лишении тех или иных лиц их государственно-властных полномочий, смещение с ответственных постов» [95, с. 43]. Вместе с тем, и та, и другая позиция не может быть принята однозначно, поскольку в первом случае наблюдается сужение круга целей конституционно-правовых санкций, а во втором – превалирует значение карательной функции таких санкций.

Специфика конституционно-правовых санкций проявляется в ряде особенностей характерных именно для этих видов санкций. При этом, в юридической литературе можно встретить различные подходы к определению специфических черт конституционно-правовых санкций. Например, С.А. Авакьян выделяет следующие особенности конституционно-правовых санкций: «1) их организующее, воспитательное, предупредительное воздействие на правонарушителя; 2) их применение

только в связи с необходимостью обеспечения надлежащего исполнения норм конституционного права; 3) их существование не как санкции какой либо одной нормы конституционного права; применение их и как в качестве санкции, и как не в качестве санкции; их применение как к субъекту, преступившему закон, так и к невиновному с формально-юридической точки зрения субъекту» [2, с. 35]. В свою очередь, Т.Д. Зражевская, соглашаясь с высказанными С. А. Авакьяном особенностями, добавляет к ним следующие особенности: «во-первых, выдвижение в них на первое место не компенсационных, не репрессивно-личностных моментов, а морально-политических, общественно-организационных; во-вторых, отсутствие, как правило, в этих санкциях таких мер воздействия, как принуждение к исполнению обязанности, замена неисполненной обязанности новой обязанностью; в-третьих, наличие у конституционно-правовых санкций обобщенной формулировки» [24, с. 84].

В качестве характерной особенности Н.М. Колосова выделяет то, что «конституционно-правовые санкции должны быть закреплены в конституции или в иных источниках конституционного права» [34, с. 91].

Анализ различных источников юридической литературы позволил нам выделить следующие характерные черты конституционно-правовых санкций:

- во-первых, конституционно-правовые санкции по основаниям их применения и по кругу субъектов носят достаточно выраженный политический характер, что может превратить их в ряде случаев из инструмента правового регулирования в политический инструмент. В связи с этим, применение конституционно-правовых санкций должно быть строго ограничено только конституционно-правовой сферой;
- во-вторых, как уже отмечалось выше, меры конституционно-правовой ответственности могут применяться достаточно широким кругом уполномоченных на то субъектов, такими как: органы законодательной, исполнительной, судебной власти, местного

самоуправления, должностные лица и даже граждане. При этом применение конституционно-правовых санкций как мер конституционно-правовой ответственности может осуществляться органами и должностными лицами не только в отношении подчиненных и подотчетных им субъектов, но и в отношении тех из них, которые им не подчинены и не подотчетны, что позволяет данный вид санкций отличать от дисциплинарных взысканий;

- в-третьих, специфика конституционно-правовых санкций также проявляется в возможности определения собственной ответственности высшими органами государственной власти и должностными лицами. Однако при этом должен соблюдаться важный конституционный принцип – принцип сдержек и противовесов. Благодаря этому, с одной стороны, были бы взаимно сбалансированы все меры конституционно-правовой ответственности, а, с другой, открылась бы возможность подкрепления обязанности одного органа другого на случай ее неисполнения [73, с. 11-12] (например, когда принадлежащему Государственной Думе РФ полномочию по инициированию выражения недоверия Правительству РФ, корреспондируется лишение этого права на определенный срок в случае, если большинство членов парламента не поддержали данную инициативу);
- в-четвертых, в случае применения мер конституционно-правовой ответственности не наблюдается, как правило, судимость или иное состояние «наказанности»;
- в-пятых, специфика конституционно-правовых санкций проявляется также и в том, что они, как правило, носят абсолютно-определенный характер, который не позволяет предусматривать возможность использования альтернативных конституционно-правовых санкций. Так, например, «в отношении Президента РФ, совершившего

государственную измену, может быть применена лишь одна конституционно-правовая санкция – отрешение от должности, что четко определено в ст. 93 Конституции РФ» [5, с. 136].

Резюмируя все вышеизложенное, можно сформулировать следующее определение: конституционно-правовая санкция – это используемая в сфере конституционно-правовых отношений мера государственного воздействия, определенная нормами конституционного права, которая применяется к совершившему не соответствующее диспозиции конституционно-правовой нормы деяние субъекту конституционного права, содержащая окончательную негативную оценку такого деяния. При этом следует учитывать, что конституционно-правовая санкция как мера конституционно-правовой ответственности, с одной стороны, имеет правовосстановительную функцию, направленную на восстановление нарушенного права, а, с другой, – карательную функцию, преследующую цель применения к лицу, допустившему не соответствующее диспозиции конституционно-правовой нормы поведение, соответствующее наказание.

Ученые предлагают различные классификации конституционно-правовых санкций.

Одна из первых классификаций конституционно-правовых санкций была дана С. А. Авакьяном. С позиции ученого к конституционно-правовым санкциям следует отнести: «досрочное переизбрание или реформирование состава соответствующего органа власти; отмену нормативного правового или иного юридического акта, осуществляемую одним руководящим или вышестоящим органом в отношении другого, нижестоящего и находящегося у первого в подчинении; отзыв депутата; досрочное прекращение по решению представительного органа полномочий депутата; лишение или ограничение (приостановление) политических и иных основных прав и обязанностей граждан; признание деяния не соответствующим нормам Конституции РФ, то есть неконституционным; аннулирование юридических результатов каких-либо государственно-правовых действий» [2, с. 31].

Разделяя данную позицию, многие ученые лишь расширяют предложенную С.А. Авакьяном классификацию.

Так, например, Т.Д. Зражевская добавляет к данному перечню такие конституционно-правовые санкции как: «досрочное реформирование постоянной комиссии или депутатской группы; досрочное освобождение от должности; - отзыв из состава избирательной комиссии; отмена решения о выдвижении кандидата в депутаты; лишение различных наград: орденов, медалей и почетных званий; лишение гражданства; различного рода процессуальные санкции» [24, с. 84].

В свою очередь, В.О. Лучин дополняет предложенную С. А. Авакьяном классификацию следующими видами санкций: «отрешение от должности Президента РФ; отставка в случаях выражения недоверия либо отказа в доверии Государственной Думой РФ Правительства РФ; освобождение должностного лица от занимаемой должности; приостановление действия нормативных правовых актов; запрещение при определенных условиях применения нормативных правовых актов; лишение юридической силы нормативных правовых актов или отдельных их положений, которые признаны не соответствующими Конституции РФ; недопустимость введения в действие и применения признанных неконституционными международных договоров Российской Федерации; обеспечение государством компенсации причиненного ущерба потерпевшим от преступлений и злоупотреблений властью; возмещение государством причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц вреда» [42, с. 234].

Как видно из последней классификации, автор отнес к конституционно-правовым санкциям те из них, которые содержатся в нормах Конституции РФ.

Продолжая анализ точек зрения ученых относительно перечня мер конституционно-правовой ответственности, следует рассмотреть позицию таких ученых-конституционалистов как Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин,

которые относят к конституционно-правовым санкциям также и следующие их разновидности: лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина или государственных наград; отмена решения о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации [30, с. 81].

Особый интерес представляет позиция А.А. Кондрашева, который в своей докторской диссертационной работе на тему: «Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации» особо «выделяет в перечне мер конституционно-правовой ответственности те их них, которые применимы к физическим лицам, в частности: отказ в выдаче либо аннулирование разрешения на временное проживание; отказ в выдаче либо аннулирование вида на жительство; отклонение заявления о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации; депортация иностранных граждан» [32, с. 66].

Наряду с вышеприведенными классификациями, в теории государства и права принято классифицировать конституционно-правовые санкции в зависимости от целей их применения и наступающих в результате их применения последствий на следующие разновидности:

- правосстановительные конституционно-правовые санкции, то есть такие санкции, которые направлены на устранение причиненного общественным отношениям непосредственного вреда и восстановление нарушенных права (например, признание нормативного правового акта неконституционным, принуждение к выполнению конституционной обязанности);
- предупредительные конституционно-правовые санкции, то есть такие меры ответственности, «основная цель которых состоит в предостережении субъекта конституционного права об отклонениях в его поведении от правовых норм, а также в предупреждении его о наступлении в будущем более неблагоприятных для него последствий на случай, если этот субъект не прекратит своё

противоправное поведение» [70, с. 54] (например, письменное предупреждение уполномоченных на то органов о прекращении деятельности общественного объединения или неудовлетворительная оценка деятельности органов государственной власти);

- карательные конституционно-правовые санкции, первостепенной задачей которых выступает общая и частная превенция, то есть наказание правонарушителя [63, с. 63-65] (например, отрешение от должности Президента РФ, досрочные выборы, отзыв депутата, лишение гражданства);
- пресекательные санкции, основная цель применения которых состоит в предотвращении «тех негативных последствий, которые могут наступить в случае бездействия органов публичной власти, уполномоченных решать вопрос о введении конкретных конституционных санкций (например, вето Президента РФ, введение чрезвычайного положения, приостановление действия акта органов исполнительной власти субъектов РФ)» [30, с. 99].

Вместе с тем нельзя не согласиться с мнением ряда авторов, которые считают, что данная классификация может вызвать определенные затруднения. Такой вывод обусловлен, прежде всего, тем, что в конституционном праве достаточно трудно определить приоритетную функцию в конкретной применяемой к правонарушителю санкции. Если с карательными конституционно-правовыми санкциями в определенной степени понятно и к ним относят такие меры конституционно-правовой ответственности как роспуск общественного объединения, запрет деятельности политической партии, принудительное исполнение нарушенной обязанности и др., то многие другие виды конституционно-правовых санкций практически лишены карательных свойств, поскольку в них на первое место выдвигается правосстановительная функция. Именно эта функция конституционно-правовых санкций предполагает устранение

недолжного поведения и возвращение отношения в первоначальное положение [77, с. 262]. При этом восстановительный характер конституционно-правовых санкций имеет свою специфику, отличающую их от гражданско-правовых санкций, также преследующих цель восстановления нарушенных прав, что выражается в возмещении (компенсации) понесенных убытков и т. д. Что же касается конституционного права, то здесь правовосстановительная функция конституционно-правовых санкций проявляется в следующем: в устранении недолжного поведения субъекта ответственности; в возвращении отношения в первоначальное положение; в принятии мер по обеспечению осуществления конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; в функционировании государственной власти и ее органов; в деятельности должностных лиц и т.д.

Таким образом, подводя итог проведенному в данном параграфе исследованию, следует отметить, что перечень конституционно-правовых санкций находится в постоянном развитии и изменении в зависимости от происходящих корректировок и совершенствования действующего конституционного законодательства. Что же касается законодателя, то перед ним стоит важная задача по выработке более совершенных средств обеспечения конституционно-правовых норм о конституционно-правовой ответственности, что, в свою очередь, позволит создать более эффективную и действенную систему конституционно-правовых санкций.

На основании изложенного в первой главе приходим к следующим выводам.

Термин «конституционно-правовая ответственность» находится в тесной взаимосвязи с такими более общими и широкими понятиями как «ответственность» и «социальная ответственность». При этом «ответственность» как комплексное понятие включает в свое содержание следующие необходимые элементы: необходимость, обязанность отвечать за свои действия, поступки, быть ответственным за них. В содержании достаточно сложной и собирательной категории «социальная



ответственность» нашли свое отражение такие ее разновидности как юридическая, политическая, партийная, моральная, общественная и другие виды ответственности. Юридическую ответственность следует определить как обязанность субъекта отношений действовать в рамках норм законодательства, не совершая правонарушений, а в случае их совершения – претерпевать неблагоприятные последствия, возникающие в процессе применения к нему мер юридической ответственности в виде различного рода санкций. Традиционным в теории права является подход, согласно которого принято выделять следующие разновидности юридической ответственности: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная ответственность. Что же касается конституционно-правовой ответственности, то несмотря на то, что в теории права она не включена в традиционный перечень видов юридической ответственности, большинство ученых сходятся во мнении, что такая разновидность юридической ответственности существует и призвана охранять и защищать общественные отношения, выступающие предметом регулирования конституционного права как отрасли права.

На основе рассмотренных в работе различных точек зрения относительно определения понятия и сущности конституционно-правовой ответственности и с учетом перспективного и ретроспективного аспектов данной правовой категории, сформулировано следующее определение: конституционно-правовая ответственность – это возложенная на субъектов конституционного права обязанность ответственно относиться к возложенным на них конституционным обязанностям, не совершая правонарушений, а в случае неисполнения таких обязанностей, претерпевать неблагоприятные последствия, которые определены в Конституции РФ и иных источниках конституционного права. Применение конституционно-правовой ответственности строится на основе общеправовых принципов, характерных для всех видов юридической ответственности (законность, гуманизм, справедливость, неотвратимость и целесообразность), а также

специальных принципов, центральное место среди которых занимает принцип презумпции невиновности, выступающий одним из важнейших качественных показателей правового демократического российского государства и его правовой системы.

Конституционно-правовая ответственность, являясь разновидностью юридической ответственности, имеет с ней общие черты, такие как: наличие правонарушения как основания для ее применения; направленность непосредственно на правонарушителя; наличие государственного и общественного осуждения поведения правонарушителя; применение ее в строгом соответствии с законодательством и с установленной процедурой; наступление для правонарушителя неблагоприятных негативных последствий через применение к нему определенных санкций; наличие государственного принуждения, выраженного в установлении конкретных мер ответственности правосстановительного и карательного характера.

При этом конституционно-правовая ответственность характеризуется рядом характерных только для нее признаков, проявляющиеся: во-первых, в специфике правовых источников, регламентирующих данный вид ответственности, которые содержатся на всех уровнях законодательства: федеральном, региональном и местном; во-вторых, в предназначении конституционно-правовой ответственности – она является достаточно действенным и эффективным механизмом охраны Конституции РФ и правопорядка в государстве; в-третьих, в особом субъектном составе; в-четвертых, в специфических формах государственного принуждения, как правило, носящих организационный характер; в-пятых, в особенностях конституционного деликта; в-шестых, в специфике конституционно-правовых санкций, лишенных имущественного содержания; в-седьмых, в наличии у конституционно-правовой ответственности позитивной формы реализации; в-восьмых, в сочетании при ее применении специальной судебной процедуры и внесудебных форм.

Конституционный деликт, как основание наступления конституционной ответственности, представляет собой совершаемые субъектом (субъектами) конституционно-правовых отношений неправомерные действия, влекущие причинение либо создание опасности причинения вреда общественным отношениям, за которые действующим законодательством предусмотрена конституционная ответственность. Являясь разновидностью правонарушений, конституционный деликт характеризуется следующими признаками: общественной опасностью, противоправностью, виновностью, наказуемостью деяния. Кроме того, для признания того или иного деяния конституционным деликтом необходимо усмотреть в нем все необходимые элементы, входящие в его состав: в составе конституционного деликта можно выделить четыре необходимых элемента: объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону. Только при наличии всех указанных четырех элементов можно говорить о составе конституционного правонарушения.

Субъект конституционно-правовой ответственности - лицо (группа лиц), обладающее конституционными правами и несущее конституционные обязанности в связи с участием в конкретных конституционных правоотношениях. Для того, чтобы быть субъектом конституционно-правовой ответственности необходим такой критерий как деликтоспособность, то есть способность субъекта нести ответственности за свои действия / бездействия. Субъекты могут быть классифицированы на индивидуальные и коллективные. К индивидуальным субъектам могут быть отнесены, например, Президент Российской Федерации, должностное лицо субъекта Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации и министры Российской Федерации, а также судьи Верховного Суда, конституционного Суда Российской Федерации. К коллективным субъектам могут быть, например, отнесены Правительство Российской Федерации, члены Государственной Думы и Совета Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъекта Российской Федерации.

Наличие конституционного деликта предполагает применение к правонарушителю мер конституционно-правовой ответственности – конституционно-правовых санкций, которые представляют собой определенную на законодательном уровне возможность принуждения со стороны, как правило, государства (или иной инстанции ответственности) по отношению к субъекту конституционно-правовой ответственности в случае совершения им конституционного деликта.

На сегодняшний день существует множество классификаций конституционно-правовых санкций. При этом, считаем, что важна именно такая классификация конституционно-правовых санкций, которая бы позволила выделить в них такие качества, которые характеризуют данные санкции как особый конституционно-правовой институт. С учетом различных точек зрения относительно классификации «конституционно-правовых санкций» были выделены следующие их разновидности: лишение общего или специального конституционно-правового статуса, досрочное прекращение (лишение) полномочий, ограничение, лишение субъективного конституционного права, отказ (отклонение), возложение дополнительной конституционной обязанности, переход конституционного полномочия, оценочные санкции, отмена (признание недействительным) юридически значимого результата, отмена (приостановление) правовых актов, принуждение к исполнению конституционных обязанностей, конституционно-правовые санкции, имеющие финансовый (имущественный) характер и др.» [5, с. 136]. Кроме того, достаточно распространенной считается классификация, согласно которой все конституционно-правовые санкции в зависимости от целей их применения и наступающих в результате их применения последствий подразделяются на следующие разновидности: правовосстановительные, предупредительные, карательные и пресекающие.

## **Глава 2 Механизм реализации конституционно-правовой ответственности в России**

### **2.1 Особенности конституционной ответственности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ**

Как уже указывалось в предыдущих главах, категория «конституционная ответственность» не определена в действующем законодательстве. Вместе с тем, данный термин неоднократно употреблялся Конституционным Судом РФ в своих постановлениях, например, в постановлении от 27.12.2012 г. № 34-П [61], однако, при этом, его характеристика, содержание или существенные признаки не раскрывались.

Также отметим, что конституционная ответственность федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов федерации имеет существенные различия (в первую очередь, по её содержанию и механизму реализации). В связи с этим, первыми рассмотрим особенности конституционной ответственности федеральных органов государственной власти.

Государственная власть в РФ построена по принципу её разделения на законодательную, исполнительную и судебную в соответствии с Конституцией Российской Федерации от 12.12.1993 года [39] (далее – Конституция РФ). Учёными отмечаются накапливающиеся многолетние тенденции разбалансированности и несогласованности деятельности различных ветвей государственной власти. Особенную опасность данная тенденция представляет в совокупности с отсутствием реального социального контроля и социальной активности населения. А.А. Шаповалов отмечает, что «отсутствие контроля приводит к тому, что большинство должностных лиц государственной и муниципальной власти не осознают и

не желают осознавать социальную роль публичной власти в обществе» [93, с. 28].

Существенные изменения в основы функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти были внесены в 2020 году с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ [25]. Одни из основных изменений были связаны с расширением компетенции Президента РФ. Так, Президент в настоящий момент наделён полномочиями по постановке перед Советом Федерации вопроса о прекращении полномочий судей Конституционного и Верховного судов, кассационных и апелляционных судов (в частности, если последними будет совершён поступок, который порочит честь и достоинство судьи). По мнению Е.В. Кошелева это свидетельствует о тенденции усиления конституционной ответственности в отечественном конституционном законодательстве [38, с. 106]. В целом с данной позицией можно согласиться, при этом, понимая, что одно изменение внесённое в Основной закон государства, касающееся одного полномочия по привлечению к конституционной ответственности не изменяет картину в целом. Реальность такова, что конституционная ответственность не имеет своего правового, нормативного концептуального обоснования, а соответствующие вопросы решаются исключительно в конституционно-правовой доктрине.

Основополагающим источником норм о конституционной ответственности выступает Конституция РФ.

Рассмотрим вопрос конституционной ответственности Президента РФ. Данный вопрос, прежде всего, урегулирован положениями ст. 93 Конституции РФ, в которой закреплён порядок отрешения Президента РФ от своей должности. В механизме применения данного вида ответственности задействованы обе палаты парламента, а также ВС РФ и КС РФ. Решение об отрешении Президента РФ принимается Советом Федерации (не менее 2/3 голосов от общего числа сенаторов в течении не менее 3-х месяцев с момента выдвижения обвинения) на основании выдвинутого ГД ФС РФ обвинения

(также не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов) в государственной измене или в ином тяжком преступлении, которое было совершено Президентом РФ [65, с. 9]. Выдвижению обвинения ГД ФС РФ должно предшествовать заключение созданной специальной комиссии ГД ФС РФ и предварительная инициатива рассмотрения данного вопроса не менее, чем 1/3 депутатского состава. После выдвижения обвинения, последнее должно быть признано обоснованным в заключении ВС РФ, в котором делается вывод о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующих преступлений. При этом, А.Н. Станкин обращает внимание на то, «что в регламенте Верховного Суда нет даже упоминания о такой процедуре [65, с. 9].

Очевидно, что принятию ГД РФ решения о выдвижении обвинения и отрешению Президента от должности должны предшествовать сбор доказательств в том числе, опрос свидетелей, проведение экспертиз и т.д. Остается неясным, как специальная комиссия, образованная Думой, будет проводить данные мероприятия, поскольку законодательно данный вопрос не урегулирован» [72, с. 9]. Представляется, что процедура рассмотрения соответствующего вопроса ВС РФ должна предполагать реализацию принципа состязательности и права на защиту как основополагающих начал отечественного судопроизводства. Соответственно Президенту РФ как и любому другому гражданину, должно быть предоставлено право на дачу показаний, предоставление доказательств и отстаивания своей позиции в ВС РФ при рассмотрении соответствующих материалов.

Рассмотрим вопросы конституционной ответственности Правительства РФ. Основу такой ответственности составляют положения ст. 117 Конституции РФ.

Решение об отставке Правительства РФ может принять Президент в любой момент (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ). На данное решение не распространяется временный иммунитет, предусмотренный ч. 6 ст. 117 Конституции РФ. Обращает на себя внимание, что Основной закон не

предъявляет каких-либо требований к основаниям принятия Президентом решения об отставке Правительства.

Кроме того, обратим внимание на ч. 1 ст. 117 Конституции РФ, которая предоставляет Правительству право подать в отставку. Данное решение в последующем легитимизируется Президентом, который может принять или не принять отставку Правительства. Принятие Правительством решения об отставке в отдельных случаях также может выступать в качестве одной из форм конституционной ответственности, в виду публичности деятельности Правительства, например, как результат неудовлетворительных показателей его деятельности и прочих факторов.

Первая санкция заключается в выражении недоверия правительству со стороны Государственной Думы ФС РФ. Данные положения несколько детализированы в ст. 35 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» [83] (далее – ФКЗ «О Правительстве РФ»). Согласно данной норме, конституционная ответственность Правительства заключается в его отставке. В данном случае, необходимым условием отставки Правительства выступает выражение ему недоверие, либо отказ в доверии со стороны Государственной Думы ФС РФ (простым большинством голосов). В обоих случаях окончательное решение остаётся за Президентом РФ, который может отправить Правительство в отставку, либо отказать в этом. В случае, если в течении трёх месяцев будет выражено повторное недоверие, либо отказ в доверии (этот вопрос рассматривается по инициативе Правительства), Президент обязан принять одно из двух решений: либо распустить ГД РФ и назначит новые выборы в ГД РФ, либо отправить Правительство в отставку.

Кроме того согласно ч. 9 ст. 5 ФКЗ «О Правительстве РФ», формой конституционной ответственности выступает отмена актов изданных Правительством РФ. Такими полномочиями наделён Президент РФ. Основанием для отмены выступает противоречие изданного акта Конституции, федеральным конституционным, федеральных законам, а



также указам и распоряжениям Президента РФ. Отметим, что в силу ч. 1 ст. 1 указанного ФКЗ, Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством и федеральными органами исполнительной власти в целом. Соответственно, в сферу его ответственности входит контроль качества и законности принимаемых Правительством актов. Эта же норма иллюстрирует вышестоящее положение правовых актов Президента РФ в сравнении с правовыми актами Правительства РФ. Также необходимо обратить внимание на то, что Председатель Правительства РФ несёт персональную ответственность за результаты деятельности Правительства перед Президентом РФ.

По мнению ряда авторов, в ФКЗ «О Правительстве РФ» вопросы персональной ответственности высших должностных лиц, таких как Председатель Правительства, его заместители или министры, не конкретизируются. В частности, такую позицию высказывают И.В. Упоров, А.Д. Тамазова, Н.В. Голубихина [78, с. 11-17].

Анализ положений ФКЗ «О Правительстве РФ» показывает, что одной из форм персональной ответственности члена Правительства РФ может выступать освобождение его от должности, либо отставка. Данные вопросы урегулированы в ст. 11 указанного ФКЗ. Отставка – является добровольным прошением члена Правительства РФ об освобождении от занимаемой должности. Она может быть принята Президентом РФ, а может быть отклонена. В таком случае, не смотря на добровольность отставки, обратим внимание, что публичность деятельности члена Правительства, а также высокая доля политической составляющей в вопросах конституционной ответственности, предполагают, что добровольное прошение об отставке может быть сделано под давлением публичных, политических обстоятельств. В связи с этим, отставка в конкретном случае, будет являться выражением именно конституционной ответственности члена Правительства. Безусловной мерой конституционной ответственности выступает освобождение члена Правительства от должности (хотя и данное действие,

теоретически, может быть обусловлено иными мотивами). Обращает на себя внимание, что ст. 11 ФКЗ «О Правительстве РФ» не предполагает никаких предварительных оснований и условий для освобождения от должности члена Правительства, он освобождается по усмотрению Президента РФ. Формирование соответствующего перечня оснований видится не обоснованным, поскольку, это может ограничить реализацию полномочий Президента РФ.

По мнению уже упомянутых И.В. Упорова, А.Д. Тамазова, Н.В. Голубихина [78, с. 11-17] аналогичная ситуация обстоит и с вопросом конституционной ответственности сенаторов и депутатов. Правовой статус данных должностных лиц урегулирован федеральными законами «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [85] и «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [88]. Учёные отмечают, что данные федеральные законы предусматривают «досрочное прекращение полномочий сенаторов и федеральных депутатов, и представлены основания для досрочного прекращения, однако все основания не связываются с профессиональной деятельностью сенаторов (депутатов), то есть, с деятельностью в сфере публичной власти» [78, с. 14]. Обратим внимание, что вопрос о введении ответственности сенаторов в виде прекращения их полномочий за недостаточные результаты в сфере своей профессиональной деятельности, выглядит весьма спорно, поскольку не установлено, кто именно и каким образом будет давать оценку качеству и результативности работы сенатора. В таком случае, возможно возникновение ситуации, когда каждый из сенаторов вынужден будет подгонять свою деятельность под установленные показатели результативности и «штамповать» проекты законов в отсутствие их реальной необходимости и низкого качества с точки зрения нормотворческой техники. Кроме того, введение такой формы ответственности может быть использовано как средство давления на

сенатора или депутата, ограничение свободы его профессиональной деятельности.

Одной из форм конституционной ответственности федеральных органов государственной власти выступает обязанность приведения в соответствие с Конституцией РФ на основании решения КС РФ положений федеральных законов, других нормативно-правовых актов. Соответствующие вопросы урегулированы в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» [84] (далее – ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»). Так, в соответствии с ч. 1 ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», обязанность устранить несоответствие Конституции РФ нормативно-правовых актов в виде ФКЗ, ФЗ, нормативных актов Правительства и Президента РФ возлагается на различные органы государственной власти, наделённые нормотворческими полномочиями. Так, Президент обязан устранить несоответствие Конституции принятого им указа. В случае признания несоответствующим Конституции федерального конституционного закона или федерального закона или их отдельных положений, на Правительство возлагается обязанность в обусловленные сроки подготовить, соответственно, проект принятия нового нормативно-правового акта, либо нормативно-правового акта о внесении соответствующих изменений, который вносится на рассмотрение в ГД РФ.

Однако, в законе не указывается на то, какая именно ответственность наступает за невыполнение этой обязанности. Это обстоятельство контрастирует с нормами, предусматривающими ответственность должностных лиц органов власти субъектов федерации, а также представительных органов субъектов федерации в случае неисполнения решений КС РФ. При этом обращает внимание, что вопросы публичной (конституционной) ответственности органов государственной власти субъекта федерации урегулированы (в т.ч. механизм), а вопросы ответственности высших федеральных органов государственной власти – нет.

В качестве показательного примера, можно указать на ситуацию с неисполнением на протяжении более чем 10 лет решения КС РФ за 2010 год. В отчёте о деятельности КС РФ констатируется следующее: «однако до настоящего времени никаких дополнительных сведений о работе по подготовке, разработке соответствующих нормативных актов ни со стороны Правительства РФ, ни со стороны Государственной Думы не поступало» [27]. При этом вопросы о применении какого-либо механизма конституционной ответственности, в отчёте не поднимаются.

И.В. Упорова, А.Д. Тамазовой, Н.В. Голубихиной, рассматривая обозначенные обстоятельства, приходит к выводу о том, что такая ситуация является «недопустимой - ведь получается, что сам федеральный законодатель проявляет правовой нигилизм. Мы полагаем, что должны быть действенные меры по обеспечению исполнения решений КС РФ» [78, с. 16]. С данной позицией необходимо согласиться, установление мер конституционной ответственности в таком случае должно выступать сдерживающим фактором, предупреждающим возникновение подобных случаев. Представляется, что механизм ответственности и, одновременно с этим, реализации в жизнь предписаний решений КС РФ, может заключаться в следующем. В случае неисполнения Правительством РФ в установленные сроки обязанностей по подготовке и направлению в ГД ФС РФ проекта соответствующего ФКЗ или ФЗ, такой проект может подготовить и направить КС РФ. В случае бездействия ГД ФС РФ по принятию соответствующих законодательных изменений на протяжении длительного периода времени (вопрос о сроках подлежит обсуждению дополнительно), допустимо применение механизма, связанного с вынесением Президентом РФ предупреждения в адрес ГД ФС РФ, а в случае игнорирования двух таких предупреждений – постановка вопроса о роспуске ГД ВС РФ.

Далее рассмотрим вопросы конституционной ответственности органов власти субъектов федерации.

В первую очередь, определимся с кругом нормативно-правовых актов, регулирующих данные отношения. На протяжении более чем 20-ти лет общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, в том числе их публичной (конституционной) ответственности были урегулированы федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ [86]. За прошедшие годы положения закона, предусматривающие такую ответственность неоднократно рассматривались и исследовались учёными, накопился значительный опыт научного познания данных вопросов. Вместе с тем, 21.12.2021 года был принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [89]. Введение данного ФЗ в действие осуществляется поэтапно, что непосредственно взаимосвязано с прекращением действия отдельных положений предыдущего ФЗ № 184-ФЗ, и полного прекращения его действия с 1 января 2023 года. В настоящий момент, остаются действующими только две главы ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ, которые посвящены вопросам общих принципов разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации и экономической основы их деятельности.

Все остальные положения указанного ФЗ, в т.ч. по вопросам публичной ответственности органов государственной власти субъекта федерации, прекратили своё действие с 01.07.2022 года. Учёные, характеризуя принятый федеральный закон, констатируют, что имеет место централизация государственной власти, патернализм, отход от ранее устоявшихся принципов федерализации, и, соответственно, усиление механизмов федерального вмешательства [66, с. 103], усиления ответственности органов публичной власти субъектов федерации. Е.Ю. Александрова приходит к выводу о том, что «закон об организации публичной власти в субъектах РФ имеет иную структуру, наполнен и новыми положениями, существенно

изменяющими действующий статус органов государственной власти субъекта РФ, но также сохранил и значительную часть положений действующего федерального закона» [4, с. 22].

Рассмотрим положения нового закона подробнее. Обращает на себя внимание п. 13 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 414 ФЗ от 21.12.2021 года, согласно которого, одним из принципов построения единой системы органов публичной власти в субъекте Федерации выступает «государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц» [89]. Данной нормой фактически установлена система правовых средств и механизмов, за счёт которых будет происходить поддержание надлежащего конституционного правопорядка в деятельности органов государственной власти субъекта Федерации. Такими правовыми средствами выступают государственный контроль, государственный надзор, парламентский контроль и общественный контроль. Принцип несения предусмотренной законодательством ответственности органами публичной власти субъектов федерации установлен в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ.

Далее обратим внимание на положения ст. 3 Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ, которыми установлены правила соотношения федерального и регионального законодательства, а также санкции, применяемые в случае нарушения установленных правил. В частности, ч. 5 ст. 3 указанного ФЗ предоставляет Президенту РФ право приостановить действие правового акта главы субъекта РФ либо высшего исполнительного органа власти до решения соответствующего вопроса судом. В данном случае имеет место превентивная мера обеспечительного характера.

В свою очередь, в противовес данному полномочию, органы власти субъекта федерации имеет право обратиться в соответствующий суд, если полагает, что какой-либо нормативно-правовой акт, принятый федеральным органом государственной власти противоречит Конституции РФ,

федеральному конституционному закону, федеральному закону, либо договору о разграничении полномочий. Согласно ч. 6 ст. 3 Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ, в субъекте федерации, до рассмотрения судом соответствующего вопроса, не могут издаваться нормативно-правовые акты, противоречащие оспариваемым федеральным нормативно-правовым актам или их отдельным положениям.

Вопросы досрочного прекращения деятельности парламента субъекта федерации урегулированы в ст. 14 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Прекращение деятельности парламента может осуществляться способом самороспуска, признания состава парламента неправомочным (верховным судом республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, роспуска парламента главой субъекта федерации или Президентом РФ по основаниям, предусмотренным в законодательстве). Основания для принятия соответствующих решений заключаются, к примеру, в установленном в решении суда принятии законодательным органом субъекта федерации нормативно-правовых актов противоречащих Конституции РФ и иному федеральному законодательству, а также последующее неустранение допущенных нарушений в установленные сроки. Кроме того, в качестве самостоятельного основания для досрочного прекращения полномочий парламента субъекта федерации, выступает непроведение данным парламентом в установленные сроки первого заседания вновь избранного состава.

Вопросы привлечения к ответственности депутатов парламента субъекта федерации урегулированы в ч. 22 ст. 19 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Может наступать ответственность трёх видов: предупреждение, запрет занятия определённых должностей в законодательном органе субъекта федерации без запрета на осуществления депутатской деятельности и запрет занимать должности в законодательном органе власти субъекта федерации до прекращения его полномочий. Кроме

того, ч. 21 указанной статьи предусмотрены и основания для досрочного прекращения полномочий депутата парламента субъекта федерации.

Особенностью правового статуса высшего должностного лица субъекта федерации, согласно ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 21.12.2021 года № 414-ФЗ, является то, что он одновременно занимает государственную должность субъекта федерации и государственную должность Российской Федерации. Мерой конституционной ответственности, применяемой к высшему должностному лицу субъекта федерации, выступает его отрешение от должности в том числе, в случае утраты доверия Президентом РФ, либо в связи с выражением данному лицу недоверия законодательным органом власти субъекта федерации (ст. 28 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ). Кроме того, меры ответственности в виде вынесения предупреждения, вынесения выговора и отрешения по иным основаниям предусмотрены и в ст. 29 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ.

В подведение итогов написания данного параграфа обратим внимание, что нормативное регулирование системы конституционной ответственности федеральных и региональных органов государственной власти различно между собой. Первое различие заключается в том, что ответственность федеральных органов государственной власти урегулирована в Конституции РФ, в ряде федеральных конституционных законов, а также в федеральных законах. Конституционная ответственность органов власти субъектов федерации урегулирована в Федеральном законе от 21.12.2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Кроме того, меры конституционной ответственности высших должностных лиц федеральных органов государственной власти урегулированы размыто, отсутствуют общие конституционные подходы к сущностному пониманию мер конституционной ответственности, отдельные процедурные вопросы конституционной ответственности таких органов государственной власти, как Президент РФ, парламент, слабо урегулированы в законе.



Посредством системы контроля и надзора за деятельностью органов власти субъектов федерации со стороны органов власти РФ и действующего механизма привлечения высших органов власти субъектов федерации и их должностных лиц к ответственности, осуществляется непосредственное влияние федерального центра на регионы. Действующим правовым регулированием установлено прямое влияние федерального центра в лице Президента РФ на высшее должностное лицо субъекта федерации.

## **2.2 Особенности конституционной ответственности органов местного самоуправления**

Вопросы конституционной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц главным образом урегулированы в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [87] (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

В.В. Авилов в проведённом исследовании приходит к выводу о том, что «к числу мер применения конституционно-правовой ответственности в местном самоуправлении можно отнести следующие:

- отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- роспуск представительного органа местного самоуправления;
- отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);
- удаление главы муниципального образования в отставку;
- временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (в частности, временная финансовая администрация)» [3, с. 22].

Анализ возможных вариантов применяемых видов ответственности позволяет предположить, что, в качестве основания применения такого рода ответственности, может выступать ситуация, когда представительным органом местного самоуправления не будет исполнена возложенная на него обязанность, либо будет издан нормативно-правовой акт, противоречащий федеральному законодательству.

А.Р. Ерёмин указывает, что федеральным законом «установлена громоздкая процедура привлечения к ответственности представительного органа местного самоуправления» [22, с. 160]. В частности, «основанием для роспуска представительного органа служит принятие им нормативного правового акта, признанного впоследствии судом противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования, если представительный орган в течение трех месяцев или иной, установленный решением суда, срок не принял мер в пределах своих полномочий по исполнению решения суда. Таким образом, совершенное представительным органом местного самоуправления правонарушение должно быть установлено судом. В таких случаях суд признает то или иное решение представительного органа незаконным и не подлежащим применению с момента его принятия. Тем самым устраняется имевшее место нарушение законодательства, а причиненный вследствие несоблюдения прав и свобод человека и гражданина ущерб подлежит возмещению в соответствии с судебным решением» [22, с. 160].

Далее обратим внимание на реализацию принципа публичной ответственности органа местного самоуправления перед местным населением. Данный вопрос урегулирован ст. 70 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. При этом, в указанной норме говорится и об ответственности перед государством и населением, и об ответственности перед юридическими и физическими лицами. По мнению Е.Н. Барышникова и Э.Ю. Ермакова, «в качестве конституционной ответственности может

рассматриваться, на наш взгляд, лишь ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением и перед государством. Их ответственность перед физическими и юридическими лицами имеет иное содержание и на практике сводится преимущественно к гражданско-правовой ответственности» [8, с. 48].

Согласно ч. 2 ст. 71 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, формой такой ответственности выступает отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (глава муниципального образования). В качестве основания отзыва выступают исключительно противоправные действия, бездействие, либо противоправные решения при условии их установления в судебном порядке.

Е.Н. Барышников и Э.Ю. Ермакова указывают следующее: «говоря об ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением, стоит указать на следующие юридически значимые обстоятельства: во-первых, ответственность сведена по существу к институту отзыва определенных субъектов; во-вторых, в ряду этих субъектов собственно органы местного самоуправления отсутствуют; в-третьих, принципиально изменилось нормативное правовое регулирование соответствующих общественных отношений. В целом, практика показывает, что ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением – это преимущественно не работающая материя» [8, с. 48].

А.В. Ковтун и Н.Ю. Агафонова отмечают: «однако законодатель абсолютно не отвечает на вопрос что же это за мера ответственности и каков механизм ее реализации. Часть первая анализируемой статьи фактически отсылает нас к уставам муниципальных образований, поскольку указывается, что основания ответственности устанавливаются именно этим нормативным документом. При этом часть вторая статьи 71 Закона о местном

самоуправлении закрепляет право населения муниципального образования на отзыв депутата представительного органа, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления. Соответственно, анализируя положения данной статьи можно сделать вывод, что фактически ответственность перед населением могут нести выборные должностные лица, в том числе депутаты представительного органа и члены выборного органа местного самоуправления» [29, с. 12].

Установлено также, что «Статья 72 Федерального закона в принципиальном виде закрепляет основания ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации; ненадлежащее осуществление указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. При этом, согласно Федеральному закону, ответственность «наступает на основании решения суда». Такая формулировка нормы Федерального закона представляется не совсем удачной, поскольку суд не является субъектом принятия решения по существу вопроса. Суд лишь устанавливает факты наличия оснований для наступления ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством» [22, с. 163].

При этом субъектами, уполномоченными на принятие решение о применении конкретных мер ответственности, выступают следующие субъекты:

- законодательный орган государственной власти субъекта федерации способом принятия закона субъекта федерации, проект которого вносится в парламент высшим должностным лицом субъекта федерации;

- высшее должностное лицо субъекта федерации – при принятии решения об отречении главы муниципального образования или главы местной администрации от занимаемой им должности;
- представительный орган муниципального образования, в случае принятия решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Е.Н. Барышников и Э.Ю. Ермаков обращают внимание, что «если в ст. 73-74 Федерального закона ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления именуется ответственностью перед государством, то в ст. 74.1 об этом ничего не говорится. Полагаем, что удаление главы муниципального образования в отставку следует квалифицировать в качестве ответственности перед государством в случае ее наступления по основаниям, предусмотренным п. 1 (нецелевое расходование бюджетных средств при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставленных местному бюджету субвенций), п. 2 (неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий), п. 4 (несоблюдение запретов и ограничений, неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами), п. 5 (массовое нарушение государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина, ограничение прав и дискриминация по ряду признаков, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению соответствующих конфликтов) ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона. При удалении главы муниципального образования в отставку по иным основаниям (просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципалитета, неисполнение обязанностей по решению вопросов местного значения, неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным

органом муниципального образования) речь теоретически правильнее вести об ответственности перед муниципальным образованием» [8, с. 48].

Анализ практики применения данных мер конституционной ответственности показывает, что они практически не применяются. Одним из исключений является Алтайский край. В частности, решением Железнодорожного районного суда г. Барнаула от 09.09.2010 по делу № 2-3214/2010 [64], была дана правовая оценка принятому Губернатором Алтайского края решению о досрочном прекращении полномочий главы г. Барнаула способом отрешения последнего от занимаемой должности. Указывается, что «основанием для этого послужили неоднократные установленные судом факты совершения главой города действий (бездействия), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, единство правового и экономического пространства Российской Федерации, и непринятия указанным должностным лицом мер по исполнению решений судов» [8, с. 48].

Отмечается, что «особого внимания заслуживает вопрос о правомерности отрешения от должности главы муниципального образования (являющегося одновременно главой местной администрации) в случае незаконных действий (бездействия) местной администрации, факт наличия которых установлен решениями судов. Суд положительно ответил на ранее сформулированный вопрос, проведя системный анализ ряда норм Федерального закона, в том числе ст. 37, закрепляющей правило о том, что деятельностью местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Как следствие, суд пришел к выводу, что решения судов, принятые в отношении администрации г. Барнаула, возглавляемой К., создавали и для него обязанности по принятию в пределах своих полномочий необходимых мер по их исполнению. При этом суд верно указал на наличие в Федеральном законе ответственности именно главы муниципального образования или главы местной администрации и на

отсутствие конституционной ответственности исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (местной администрации). Важное практическое значение имеет и основанный на Федеральном законе вывод суда о достаточности для отрешения от должности и одного факта совершения главой муниципального образования или главой местной администрации действий (бездействия), перечисленных в п. 2 части 1 ст. 74 Федерального закона, и непринятия мер в целях исполнения соответствующего решения суда» [8, с. 49].

Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» [60] закон субъекта РФ был признан соответствующим Конституции РФ. В п. 4 названного постановления Конституционного Суда РФ данный орган конституционного контроля сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой субъект Российской Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, «рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии, поскольку в статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа названы референдум и свободные выборы. Установление в законах субъектов Российской Федерации института отзыва депутата до принятия такого федерального закона не нарушает предусмотренное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина» [29, с.14]. Однако, не все судьи Конституционного Суда согласились с таким решением и

воспользовавшись предоставленным им правом, сформулировали особое мнение.

Так, Судьи КС РФ Н.В. Витрук, Т.Г. Морщакова, А.Л. Кононов и М.В. Баглай полагают, что законодатель должен «воздерживаться от введения институтов, которые могут вести без достаточно четких оснований и формально выверенных процедур к фактическому пересмотру результатов выборов и аннулированию депутатского мандата. Именно такую отрицательную роль может играть институт отзыва депутата» [54], отзыв, «по существу, означает фактический пересмотр результатов выборов» [55], «в демократических государствах он мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов» [56], «само допущение отзыва противоречит идее выборов депутатов и иных должностных лиц. Отзыв не позволяет им нормально работать до следующих выборов» [57].

Отметим, что вышеупомянутое постановление Конституционного Суда РФ относится к вопросам деятельности органов государственной власти, однако, подходы, которые были использованы при принятии соответствующих решений, могут быть применены и при разрешении аналогичных вопросов отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления.

Данный пример судебной конституционной практики показывает, что высший орган судебного конституционного контроля в правовой позиции признает ведущую роль народа в решении вопроса об ответственности выборных должностных лиц перед ним. Именно народ, делегировавший на выборах своим избранникам полномочия по решению ряда вопросов местного значения, вправе призвать их к ответственности.

Анализ норм Закона о местном самоуправлении показывает, что именно о такой форме привлечения к ответственности выборных должностных лиц, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления идёт речь в ст. 24 Закона о местном самоуправлении.



Среди других проблем реализации механизма привлечения к конституционной ответственности органа местного самоуправления и его должностных лиц можно назвать отсутствие законодательной и доктринальной трактовки термина «конкретных противоправных решений и действий (бездействия)». Указывается, что «применительно к нашему случаю здесь стоит говорить о специальном субъекте, который совершает это деяние. Это избранное населением муниципального образования должностное лицо, замещающее должность главы муниципального образования, депутат представительного органа, либо член выборного органа муниципального образования. Понимание противоправного решения целесообразно соотнести с фактом вынесения должностными лицами местного самоуправления, указанные ранее, решения, которое противоречит Конституции РФ, федеральному закону, закону субъекта РФ, либо уставу муниципального образования. При этом закон называет противоправное действие или бездействие. Соответственно, учитывая теоретическое понимание, можно предположить, что здесь стоит рассматривать действия и бездействия, которые противоречат действующему законодательству, совершенные с превышением полномочий, либо отказ от совершения предписанных действий. Кроме этого, также стоит обратить внимание, что факт противоправности решения и действия, либо бездействия должностного лица должен быть установлен в судебном порядке» [29, с. 14].

Таким образом, ответственность перед населением соответствующего муниципального округа должны нести только избранные данным населением должностные лица соответствующего органа местного самоуправления. Действующее федеральное законодательство предлагает возможность инициирования вопроса о привлечении к ответственности населением в порядке установленном для проведения референдума местного значения. В целом же ответственность органов местного самоуправления заключается в реакции со стороны высших органов власти субъекта РФ, а также Президента РФ на ряд наиболее существенных нарушений, допущенных высшими

органами власти субъекта федерации, которые заключаются в принятии нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству и в уклонении от устранения допущенных нарушений (факт допущения которых устанавливается на основании решения суда), а также, вне зависимости от причин, если высший представительный орган субъекта федерации, в установленные сроки, не приступил к началу своей деятельности после избрания его состава.

Одним из направлений совершенствования института конституционно-правовой ответственности является расширение возможностей привлечения представителей местных органов власти к такого рода ответственности. В частности, требует дальнейшей доработки и теоретического совершенствования концепция отзыва народных избранников, в том числе, мэров муниципальных образований. В ходе дальнейших теоретических изысканий представляется необходимым определить такое правовое регулирование, которое установит баланс интересов между соответствующим правом муниципальной общины и необходимостью противодействия таким факторам, как манипулирование общественным мнением, популизм и т.п.

## **Глава 3 Конституционно-правовая ответственность как один из механизмов обеспечения национальной безопасности**

### **3.1 Понятие и значение национальной безопасности**

Для того, чтобы определить роль, место и значение института конституционной ответственности в механизме обеспечения национальной безопасности, необходимо, прежде всего, уяснить само значение такого явления как «национальная безопасность». И только после этого можно выяснить, каким именно образом, институт конституционной ответственности влияет на реализацию национальной безопасности.

Такое явление как национальная безопасность на современном этапе развития общества является следствием исторического развития взглядов государственных деятелей, учёных и общества в целом, на то, какой должна быть такая безопасность и в чём, собственно, она заключается. Изначально приоритет отдавался именно укреплению военной безопасности, вторым фактором, была экономическая стабильность и развитие, в т.ч. возможности для международной торговли (порты, выходы к портам, наземные торговые пути и т.п.). Таким образом, со временем, государство начало применять комплексный подход к своей безопасности, преобразуя ранее принятую государством стратегию в области обеспечения различных видов безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, организаций, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства.

Далее обратимся к пониманию категории «национальная безопасность». Отметим, что данная категория закреплена законодательно, а именно в Стратегии национальной безопасности, утверждённой Указом президента РФ от 02.07.2021 № 400. В соответствии с данной стратегией национальная безопасность заключается в состоянии «защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних

угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны» [80].

По мнению В.В. Данилейко, исследование понятия национальная безопасность, должно происходить «с точки зрения защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, позволяющей обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства» [20, с. 14].

Для раскрытия понятия и сущности национальной безопасности также необходимо понимать, что последняя является одним из основных факторов стабильного развития государства. Она формируется в русле объективных процессов и как сложная система рассматривается во взаимосвязи ее функциональных элементов: национальных интересов; угроз национальной безопасности; защиты (обеспечения) национальной безопасности. Например, недостаточно представления о национальной безопасности как о состоянии защищенности от внешней военной угрозы, как потенциальной возможности предупреждения нападения, нейтрализации военного давления извне, способности дать отпор и т.д. Это важная, но не единственная составляющая национальной безопасности. Для устранения или предотвращения появления конкретной угрозы национальной безопасности приходится прибегать к той или иной защите (обеспечению безопасности). Методы защиты могут быть самыми разнообразными. Их главное свойство и направленность - это адекватность угрозам и снижение уровня опасности.

В этой связи интересно мнение авторов комментария к ФЗ «О безопасности» Е.А. Белокрыловой и Е.А. Бевзюк, которые подчеркивают «неправомерное исключение из содержания... комментируемого Закона

основных терминов и определений, создающих правовое терминологическое пространство, в рамках которого будет осуществляться действие Закона» [9]. Они считают, что «законодателю необходимо было включить в содержание статьи первой такие понятия, как «национальная безопасность», «безопасность государства», «безопасность общества», «безопасность личности», «обеспечение безопасности», «внешние угрозы обеспечению национальной безопасности», «внутренние угрозы обеспечению национальной безопасности», «силы и средства обеспечения национальной безопасности». Без полного и всестороннего толкования указанных понятий невозможно осуществить корректное понимание норм комментируемого Закона, поскольку в каждой статье идет упоминание названных правовых конструкций. Законодатель же в первой статье ограничился простым кратким изложением структуры Закона, что является весьма неоправданным с точки зрения техники написания нормативно-правовых актов федерального уровня и подобной значимости» [9].

Также, критически к отсутствию законодательных дефиниций важных терминов в сфере национальной (в том числе, государственной) безопасности относится и А.Н. Калюжный, по мнению которого в законе должно раскрываться значение терминов, которые отражают наиболее фундаментальные для данной сферы вопросы [28, с. 7].

Существует и противоположна точка зрения, согласно которой, термин «национальная безопасность» содержит в себе достаточно много неопределённости и «обширное поле» для дискуссий, в связи с чем, может быть охарактеризован как понятие политическое, не пригодное для его правовой регламентации. Иными словами, каким бы не было определение национальной безопасности в законе, оно никогда не удовлетворит все политические силы и течения в обществе одновременно, а значит, будет порождать дискуссии и разногласия по этому вопросу. Такое мнение, в частности, высказал В.Г. Вишняков [17, с. 27-39] в 2005 году.

В юридическом смысле безопасность, по мнению В.В. Данилейко, это «состояние защищенности объекта от угроз, вреда или зла. Множество теоретико-правовых конструкций определения безопасности объединяет стремление передать это состояние посредством конкретных признаков, например, состояние или положение потенциальной жертвы, когда для нее нет опасности (угрозы), т.е. изменений свойств в худшую сторону (прежде всего для жизни и здоровья людей, для окружающей их природной среды), или через «национальную устойчивость - состояние, обеспечивающее достаточную экономическую и военную мощь нации для противостояния опасностям и угрозам для ее существования, исходящим как из других стран, так и изнутри собственной страны». Национальная безопасность понимается также и как определенное поддерживаемое состояние международных отношений, взаимозависимое от национальных правоотношений, которое можно использовать как в международном, так и во внутригосударственном правовом регулировании» [20, с. 13].

В.В. Данилейко полагает, что «с юридической точки зрения некорректно определять понятие национальной безопасности как априорное, выводимое только из внутреннего опыта единичного субъекта международных и внутригосударственных отношений. Оно должно быть проанализировано как общепризнанное, применяемое на уровне международно-правового регулирования и трансформированное в национальное законодательство государств» [20, с. 15].

А.В. Степанов, определяет национальную безопасность как «государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз в различных сферах (военной, государственной, общественной, в том числе миграционной, пограничной, продовольственной, экономической, экологической, информационной, а также науки, технологий, образования, культуры и повышения качества жизни российских граждан)» [65, с. 11].

В качестве особенностей предлагаемого подхода обращает на себя внимание ассоциация национальной безопасности с государственно-правовым институтом, что говорит о данном явлении и как о совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения в целях обеспечения соответствующего вида безопасности и как определённого направления государственно-управленческой деятельности. Целью такого института, по мнению А.В. Степанова, должна выступать защищённость жизненно важных интересов человека, общества в целом и государства от различных угроз. Также учёный перечисляет, по его мнению, наиболее опасные виды угроз. В отношении целесообразности такого перечисления выскажемся критично, поскольку сферы общественных отношений, которые несут явную или потенциальную угрозу для национальной безопасности, могут быть различны для каждого государства или региона, а также видоизменяться как и все человеческое общество. В связи с этим, любая такая дефиниция, основанная на использовании «закрытого» перечня актуальных для безопасности сфер, будет носить исключительно конъюнктурный характер, а определение не будет претендовать на универсальность.

Р.М. Овчиев, К.В. Туруханова и С.Г. Болотаев, предлагают рассматривать национальную безопасность через призму интересов общества и государства. При этом, отмечается, что к интересам общества относятся следующие: упрочение демократии, создание правового, социального государства, достижение и поддержание общественного согласия, духовное обновление России. А к интересам государства - незыблемость конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политическая, экономическая и социальная стабильность, безусловное обеспечение законности и поддержании правопорядка, развитие равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества [52, с. 373]. Данный подход заслуживает внимания, однако, вряд ли можно утверждать, что обеспечение той же незыблемости конституционного строя

не является одним из интересов общества. Стабильность государства обеспечивает и стабильность общества. Общество и государство, вообще, две взаимно влияющие друг на друга системы. Интересы общества не могут быть направлены явно против государства и наоборот. Любое возможное противоречие общественных и государственных интересов, по нашему мнению, уже свидетельствует о внутригосударственном конфликте, который непременно создаёт угрозы национальной безопасности.

М.С. Алёхин в качестве подхода к определению национальной безопасности, предлагает, применить черты, которые присущи безопасности общества в целом. Это отсутствие опасности; защищенность трех объектов - личности, общества и государства; наличие возможности работы в соответствии в заданном направлении. Таким образом, по мнению указанного учёного, национальная безопасность есть защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз, обеспечивающая устойчивое поступательное развитие [6, с. 7].

Учитывая вышеизложенное, в качестве подведения итогов написания данного параграфа необходимо сделать вывод о том, что национальная безопасность является конституционно-правовой страны. Достоинство предложенного определения заключается в его универсальности и гибкости, поскольку сферы жизни, в которых необходимо обеспечивать первоочередную безопасность, могут меняться в зависимости от социально-экономической, географической, политической и других ситуаций. Национальная безопасность государства является институтом, который отображает такое состояние общественной и политической ситуации в государстве, которое характеризуется таким уровнем защищённости основных жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах их жизнедеятельности, которые обеспечивают их устойчивое и поступательное развитие.



### **3.2 Роль конституционной ответственности в механизме обеспечения национальной безопасности**

Прежде всего рассмотрим положения стратегии национальной безопасности РФ утверждённой указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 [86]. Отметим, что данная стратегия носит не только нормативное, но и программное, политическое значение. Оно определяет и задаёт направление всей государственной политики осуществляемой различными субъектами в сфере обеспечения национальной безопасности.

При этом в указанном документе уделяется значительное внимание тем факторам, которые призваны обеспечить необходимое (желаемое) состояние национальной безопасности. Анализ содержания данной Стратегии позволяет сделать вывод о том, что вопросам конституционно-правовой ответственности там фактически внимание не уделено.

Так вопросу совершенствования юридической (правовой) ответственности который может «близко» пониматься к конституционной, уделено внимание в пп. 14 п. 47 Стратегии национальной безопасности РФ в котором говорится о том, что достижение целей обеспечения государственной и общественной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение, среди прочего, такой задачи, как «совершенствование института ответственности должностных лиц за действия (бездействие), повлекшие за собой неэффективное использование бюджетных средств и недостижение общественно значимых результатов национального развития» [86].

В большей степени в данном пункте идёт речь об административном и служебном воздействии на чиновников и должностных лиц, не относящихся к высшим органам государственной власти РФ или субъекта федерации. Однако, в целом, можно констатировать что действия или бездействия, которые приводят к негативным результатам деятельности на высшем

государственном посту, могут служить основанием для привлечения именно к конституционной ответственности.

Далее рассмотрим вопрос о том, каким образом применение мер конституционной ответственности может оказывать влияние на обеспечение необходимого состояния национальной безопасности. Как уже указывалось, в Конституции России прямо не признаётся конституционно-правовая ответственность в качестве отдельного института, слово «ответственность» употребляется лишь в трёх её статьях - 41, 54, 122, причём в последней речь идёт исключительно об уголовной ответственности.

Однако необходимость адекватных мер воздействия на субъектов конституционно-правовых отношений в целях защиты Конституции России вытекает непосредственно из закреплённых ею основ конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту целого комплекса конституционных ценностей: прав и свобод личности, суверенитета, государственной целостности, единства системы государственной власти, единства экономического пространства и т. д. Поэтому законодатель должен установить контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение всеми субъектами конституционно-правовых отношений их конституционной обязанности - соблюдение Конституции и недопущение не соответствующего ей поведения. Такой контрольный механизм в случае невыполнения субъектами конституционно-правовых отношений указанной обязанности не может не предполагать наступления для них негативных последствий, включая, безусловно, меры конституционно-правовой ответственности [91, с. 56-57]. Самостоятельность того или иного вида юридической ответственности определяется наличием специфических оснований её наступления (преступление, административный проступок и т. д.), системой санкций, особым порядком их применения.

«Выделить особый вид ответственности — это значит чётко заявить об этом в законах, установить составы правонарушений, систему применяемых

за нарушение норм санкций, особый порядок, специальное производство по применению этих санкций. Судить о наличии или отсутствии в России самостоятельного вида юридической ответственности следует, прежде всего, на основе анализа законодательства. Что касается конституционной ответственности, то её официального закрепления в полном объёме в законодательстве России пока нет. Поскольку в России нет однозначного конституционного указания на конституционно -правовую ответственность, исключительную важность в её развитии приобретают правовые позиции Конституционного суда РФ, который в отличие от законодателя использует термин «конституционно-правовая ответственность» и признает наличие её мер в федеральных законах» [16, с. 117].

Институт публичной власти изучается юридической литературе достаточно давно. «Публичная власть (public power, от лат. publicus - общественный) - эта власть (в присутствии публики) открытая народу и его суждениям, общественная по характеру, не частная, вовлекающая в управление широкие круги населения» [90, с. 184-185]. «К публичной власти в соответствии со ст. 3 Конституции России относятся оба канала по котором народ реализует свою власть, а именно через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Основная идея объединения двух категорий: государственной власти и местного самоуправления в одну единую публичную власть, строится на желание выстроить вертикаль власти от федеральной далее к региональной и местному самоуправлению, закрепив более жесткую вертикаль публичной власти и соответственно усилить институт публичной власти, с точки зрения исполнения решений, принятых на высшем уровне. Важную роль в укреплении института публичной власти как по горизонтали, так и по вертикали играет конституционно-правовая ответственность. В свою очередь четкое закрепление конституционных деликтов позволит субъектам конституционно-правовых отношений понимать какие общественные отношения защищаются государством» [38, с. 106-107].

«В целях создания механизма ответственности вышеназванных субъектов целесообразно выработать эффективную научную концепцию юридической ответственности органов публичной власти» [49, с. 14]. «Структура такой концепции должна основываться на системном подходе к ее основным элементам реализации и возможности защиты прав субъектов» [81, с. 419].

«Конституционно-правовая ответственность содержит целый ряд отличий от других видов юридической ответственности, но самым важным аспектом отличающим ее от других видов юридической ответственности, является её содержание. Конституционно-правовая ответственность в первую очередь возлагается за ненадлежащее, противоправное осуществление публичной власти. Многие вопросы, входящие в предмет правового регулирования публичного права, также являются объектами конституционно-правовой ответственности. Одной из важных особенностей конституционно-правовой ответственности является тот факт, что её объект лежит в плоскости реализации властеотношений возникающих на основе норм конституционного законодательства. Есть все основания считать конституционно-правовую ответственность одним из важнейших институтов публичного права. Построение правового государства требует особого внимания к конституционно-правовой ответственности как к институту публичного» [5, с. 136].

Являясь единственным источником государственной власти, народ вправе требовать ответственности государства перед своими гражданами. Именно в этом контексте можно говорить о справедливости в отношениях между государством и гражданином. Проблема правовой ответственности государства, его органов и должностных лиц является в настоящее время одной из острых и актуальных. «Так, по официальным статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за преступления коррупционной направленности в 2012 г. осуждено 6014 человек, в 2013 - 8607, в 2014 - 10 784, в 2015 - 11 499, в 2016 - 19 905, в 2017 г. - 17 334

человек. Следственный комитет РФ в 2017 г. зафиксировал более 23 тыс. сообщений о коррупции, по информации Генеральной прокуратуры только за первое полугодие 2018 г. выявлено 18 896 преступлений коррупционной направленности. Сухие цифры статистики красноречиво свидетельствуют о том, что налицо позитивная тенденция активизации государственной политики в сфере противодействия коррупции» [82, с. 7]. Поэтому решение данной проблемы кроется в институте юридической ответственности в котором конституционно-правовая ответственность занимает ключевое место.

«Причины коррупционного поведения лежат в различных плоскостях жизнедеятельности. В правой сфере это проявляется с одной стороны, в нарушение должностными лицами законодательства, а с другой стороны - несовершенством правового регулирования. Институт конституционно-правовой ответственности органов публичной власти позволит повысить эффективность ответственности за коррупционную деятельность. Имеется богатый опыт отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации Президентом России как раз по основаниям выявления фактов коррупции» [5, с. 136].

Как обоснованно отмечает профессор А.А. Кондрашев «такая мера конституционно-правовой ответственности, как отрешение высшего должностного лица субъекта от должности Президентом Российской Федерации, явно нуждается в совершенствовании, причем как с точки зрения корректировки инстанции применения ответственности, так и с позиции изменения правовых оснований и механизма ее использования в системе мер конституционно-правового принуждения в федеративных отношениях» [33, с. 31].

Данные проблемы существуют в разной степени в мировой практике. Доказательством является принятие Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [40]. «Проблема ответственности государства, его органов и должностных лиц перед народом, гражданами многоаспектна. Она

затрагивает процесс функционирования всех государственных органов снизу доверху. Нас же интересует ответственность субъектов-участников конституционно-правовых отношений. Как уже отмечалось, субъектами конституционно-правовых отношений являются не все государственные органы, должностные лица. К таким субъектам относятся на федеральном уровне Президент, Парламент, суды, Правительство, федеральные органы исполнительной власти и иные конституционные органы. На региональном уровне это высшее должностное лицо субъекта, законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, суды субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления. От их деятельности зависит состояние общества, настоящее и будущее граждан государства. Поэтому к их работе, к их позициям предъявляются особые требования. Каждый из них должен нести ответственность, предусмотренную законодательством. В Конституцию Российской Федерации в статью 80 внесены изменения, которые закрепляют в право и обязанность Президента Российской Федерации обеспечивать согласованное функционирование не только органов государственной власти, а всех органов, входящих в единую систему публичной власти. Данную категорию также вели в главу, посвящённую местному самоуправлению, где закрепили, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» [5, с. 136].

Кроме государственных служащих, перед народом несет ответственность и само государство в целом. Статья 18 Конституции России закрепляет, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Этим государство подтверждает неотъемлемость и гарантированность законом прав и свобод человека и гражданина, признавая, что их уважение и защита

— первейшая обязанность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Исследуя сущностные черты конституционно-правовой ответственности, надо отметить один из таких важнейших моментов, как ответственность государства перед гражданами, которая нашла закрепление в ст. 53 Конституции России «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». Таким образом государство подчеркивает, что берет на себя ответственность за действия своих органов и должностных лиц, но в этой формуле отсутствуют органы местного самоуправления, где местное самоуправление, объединённое с государственной властью общей категорией «публичной власти» во внесенных поправках в конституцию. Конечно данная норма требует в данном случае дополнения, но тогда речь будет идти о пересмотре всей Конституции [38, с. 106].

Из вышесказанного видно, что конституционно-правовая ответственность является важнейшим средством обеспечения национальной безопасности государства, поскольку её предназначением выступает не только наказание лица занимающего высшие должности в нашем государстве или в субъекте РФ, но и оперативное исправление ситуации, недопущение нахождения данного лица (как правило, если такое лицо не исправит причины по которым возникают основания для привлечения к конституционной ответственности). Кроме того, в конституционно-правовой ответственности проявляется позитивный аспект. В этом состоит одна из важнейших особенностей конституционно-правовой ответственности. Особенности также есть и в том, что Конституция устанавливает основополагающие нормы, которые конкретизируются в различных отраслях права. Все сказанное позволяет говорить о наличии самостоятельной системы конституционно-правовой ответственности, особой ее структуры, которая занимает важное место в системе публичного права и функционировании института публичной власти.

## Заключение

В результате исследования сделан вывод о том, что для конституционно-правовой ответственности характерны присущие только ей черты, которые обусловлены спецификой регулируемых конституционно-правовой отраслью отношений и применяемых санкций как средств принудительного обеспечения соблюдения конституционных норм.

Являясь разновидностью юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает общими с ней чертами, характерными для всех разновидностей юридической ответственности, к которым, в частности, следует отнести:

- ¾ наличие правонарушения, являющегося основанием для наступления юридической ответственности и неразрывная связь между совершённым правонарушением и наступившей ответственностью;
- ¾ направленность ответственности непосредственно на правонарушителя;
- ¾ наличие государственного и общественного осуждения поведения правонарушителя, носящего официальный характер, то есть государственно-принудительный характер такой ответственности;
- ¾ применение такой ответственности в строгом соответствии с действующим в конкретной области законодательством и в строгом соответствии с установленной процедурой применения такой ответственности;
- ¾ наступление для правонарушителя неблагоприятных негативных последствий морального, материального, политического, физического, организационного и иного характера;
- ¾ определение для правонарушителя объема и характера лишений через конкретные санкции, закрепленные в нормах права;
- ¾ применение к нарушителю механизмов государственного принуждения, выраженных в установлении конкретных мер



ответственности: либо правосстановительного характера (например, принудительное взыскание причиненных убытков, уплата неустойки, возложение обязанности восстановить нарушенные права других лиц и др.), либо карательного характера (в частности, лишение свободы, наложение дисциплинарного взыскания, административного штрафа и т.д.).

Также, установлено, что наличие конституционного деликта предполагает применение к правонарушителю мер конституционно-правовой ответственности – конституционно-правовых санкций, которые представляют собой определенную на законодательном уровне возможность принуждения со стороны, как правило, государства (или иной инстанции ответственности) по отношению к субъекту конституционно-правовой ответственности в случае совершения им конституционного деликта.

На сегодняшний день существует множество классификаций конституционно-правовых санкций. При этом, считаем, что важна именно такая классификация конституционно-правовых санкций, которая бы позволила выделить в них такие качества, которые характеризуют данные санкции как особый конституционно-правовой институт. С учетом различных точек зрения относительно классификации конституционно-правовых санкций были выделены следующие их разновидности: лишение общего или специального конституционно-правового статуса, досрочное прекращение (лишение) полномочий, ограничение, лишение субъективного конституционного права, отказ (отклонение), возложение дополнительной конституционной обязанности, переход конституционного полномочия, оценочные санкции, отмена (признание недействительным) юридически значимого результата, отмена (приостановление) правовых актов, принуждение к исполнению конституционных обязанностей, конституционно-правовые санкции, имеющие финансовый (имущественный) характер и др. Кроме того, достаточно распространенной считается классификация, согласно которой все конституционно-правовые санкции в

зависимости от целей их применения и наступающих в результате их применения последствий подразделяются на следующие разновидности: праввосстановительные, предупредительные, карательные и пресекаательные. При этом сформулирован вывод о том, что, поскольку конституционное законодательство находится в постоянном развитии и совершенствовании, нельзя четко определить разновидности мер конституционно-правовой ответственности. В связи с чем, сформированный к настоящему времени перечень конституционно-правовых санкций не является исчерпывающим.

Нормативное регулирование системы конституционной ответственности федеральных и региональных органов государственной власти различно между собой. Первое различие заключается в том, что ответственность федеральных органов государственной власти урегулирована в Конституции РФ, в ряде федеральных конституционных законов, а также в федеральных законах. Конституционная ответственность органов власти субъектов федерации урегулирована в Федеральном законе от 21.12.2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Кроме того, меры конституционной ответственности высших должностных лиц федеральных органов государственной власти урегулированы «размыто», отсутствуют общие конституционные подходы к сущностному пониманию мер конституционной ответственности, отдельные процедурные вопросы конституционной ответственности таких органов государственной власти, как Президент РФ, парламент, слабо урегулированы в законе.

Посредством системы контроля и надзора за деятельностью органов власти субъектов федерации со стороны органов власти РФ и действующего механизма привлечения высших органов власти субъектов федерации и их должностных лиц к ответственности осуществляется непосредственное влияние федерального центра на регионы. Действующим правовым

регулированием установлено прямое влияние федерального центра в лице Президента РФ на высшее должностное лицо субъекта федерации.

Установлено, что ответственность перед населением соответствующего муниципального округа должны нести только избранные данным населением должностные лица соответствующего органа местного самоуправления. Действующее федеральное законодательство предлагает возможность инициирования вопроса о привлечении к ответственности населением в порядке установленном для проведения референдума местного значения. В целом же ответственность органов местного самоуправления заключается в реакции со стороны высших органов власти субъекта РФ, а также Президента РФ на ряд наиболее существенных нарушений, допущенных высшими органами власти субъекта федерации, которые заключаются в принятии нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству и в уклонении от устранения допущенных нарушений (факт допущения которых устанавливается на основании решения суда), а также, вне зависимости от причин, если высший представительный орган субъекта федерации, в установленные сроки, не приступил к началу своей деятельности после избрания его состава.

Также, сделан вывод том, что безопасность нашего государства является итогом исторического развития наших земель и принадлежности в различные периоды существования к разным государственным образованиям. Первоначально «государственная безопасность» как правовая категория и ценность, начала своё формирование с зарождения понятия «тайна государственная», которое также продолжает оставаться важной составляющей национальной безопасности.

Учитывая вышеизложенное, в качестве подведения итога написания данного подраздела необходимо сделать вывод о том, что национальную безопасность необходимо определить, как конституционно-правовой институт, который отображает такое состояние общественной и политической ситуации в государстве, которое характеризуется таким

уровнем защищённости основных жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах их жизнедеятельности, которые обеспечивают их устойчивое и поступательное развитие.

Конституционно-правовая ответственность является важнейшим средством обеспечения национальной безопасности государства, поскольку её предназначением выступает не только наказание лица занимающего высшие должности в нашем государстве или в субъекте РФ, но и оперативное исправление ситуации, недопущение нахождения данного лица (как правило, если такое лицо не исправит причины по которым возникают основания для привлечения к конституционной ответственности). Кроме того, в конституционно-правовой ответственности проявляется позитивный аспект. В этом состоит одна из важнейших особенностей конституционно-правовой ответственности. Особенности также есть и в том, что Конституция устанавливает основополагающие нормы, которые конкретизируются в различных отраслях права. Все сказанное позволяет говорить о наличии самостоятельной системы конституционно-правовой ответственности, особой ее структуры, которая занимает важное место в системе публичного права и функционировании института публичной власти.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян, С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. Научное издание. – М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 9–32.
2. Авакьян С. А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1973. № 11. – С. 35–36
3. Авилов В.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2011. 23 с.
4. Александрова Е.Ю. Организация публичной власти в субъектах российской федерации: реформирование или совершенствование? // Пролог: журнал о праве. 2021. № 4. С. 16-23.
5. Анисимов, А.П. Гражданское право России. Общая часть: учебник для академического бакалавриата / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин; под общ. ред. А. Я. Рыженкова; 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – 394 с.
6. Алехин М.С. Понятие национальной безопасности и ее научная квалификация // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. - 2015. - №2. - С. 7 – 10.
7. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). – Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1985. – С. 27–28.
8. Барышников Е.Н., Ермаков Э.Ю. К вопросу об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2015. № 12. С. 47-49.
9. Белокрылова Е.А., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный)

[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Боброва, Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. – М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 264 с.

11. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). – М.: Городец-издат, 2001. – С. 85–91.

12. Безуглов, А.А. Конституционное право России. Т. 1 / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. – М.: Профобразование, 2001. – 800 с.

13. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. – М.: Институт права и публичной политики, 2005. – 188 с.

14. Виноградов, В. А. Конституционно-правовая ответственность: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М.: РГБ, 2005. – 348 с.

15. Витрук, Н.В. Конституционное правосудие: судебно-конституционное право и процесс: учебное пособие; 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРАМ.: РГБ, 2012. – 591 с.

16. Вихляева, А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации // Вестник ХГУ им. Н.Ф. Катанова. - 2012. - № 2. - С. 116-118.

17. Вишняков В.Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. - 2005. - № 9. - С. 27-39.

18. Гусейнова, С.Ф. Понятие и признаки конституционно-правовой ответственности // Молодой ученый. – 2016. – № 2 (106). – С. 675–677.

19. Горбунова, С.Р. Конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Современное общество и власть. – 2017. – № 2 (12). – С. 257–263.

20. Данилейко В.В. Теоретико-правовые проблемы обеспечения национальной безопасности России : автореферат диссертации на соискание

ученой степени кандидата юридических наук. Специальность. СПб.,- 2010. - С. 9 – 10.

21. Духно Н.А. Понятие и виды юридической ответственности / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Государство и право. – 2010. – № 6. – С. 12-15.

22. Еремин А.Р. Конституционно-правовая ответственность в сфере местного самоуправления // Вестник СГЮА. 2013. № 4. С. 160-165.

23. Зиновьев, А.В. Конституционная ответственность // Правоведение. – 2003. – № 4. – С. 4–16

24. Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты / науч. ред. В. С. Основин. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – С. 84–85.

25. 25.Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Опубликован 14.03.2020 на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.08.2022.).

26. Ишеков, К.А. Позитивные и негативные аспекты конституционно-правовой ответственности // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2016. – № 14–2. – С. 110–112.

27. Информационно-аналитический отчет об исполнении решений КС РФ в 2020 году «Об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, в 2020 году» (подготовлен Секретариатом КС РФ) // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации / [http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Report\\_2020.pdf](http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Report_2020.pdf) (дата обращения: 26.08.2022.).

28. Калюжный А.Н. Федеральный закон «О безопасности»: итоги реализации и перспективы развития // Военно-юридический журнал. - 2014. - № 3. - С. 7-10.

29. Ковтун, А.В., Агафонова Н.Ю. Отзыв должностных лиц местного самоуправления как мера конституционно-правовой ответственности // *Sciences of Europe*. 2020. № 58-3. С. 10-14.

30. Козлова, Е.А. Конституционное право России: учебник / Е. А. Козлова, О. Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2012. – 592 с.

31. Кондрашев, А.А. Вина как основание наступления конституционно-правовой ответственности в российском конституционном праве // *Российский журнал правовых исследований*. – 2017. – № 3 (12). – С. 216–223.

32. Кондрашев, А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М.: РГБ, 2011. – 416 с.

33. Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // *СПС КонсультантПлюс // Lex russica*. 2020. № 3. С. 20 – 32

34. Колосова, Н.М. Особенности конституционной ответственности в России // *Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран*. Научное издание. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 89–93.

35. Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

36. Колосова, Н. М. Особенности конституционной ответственности в России // *Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран*. Научное издание. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 89–93



37. Колоткина, О.А. Теория государства и права: учебное пособие / О. А. Колоткина, И. Д. Ягофарова. – Екатеринбург: Уральский институт коммерции и права, 2015. – 176 с.
38. Кошелев, Е.В. Некоторые аспекты юридической (конституционной) ответственности в системе власти в России на современном этапе // Аграрное и земельное право. - 2020. - № 11. - С. 106-108.
39. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ ) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. N 237
40. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. С. 7 - 54.
41. Липинский Д. А. К вопросу о составе конституционных правонарушений / Д. А. Липинский, И. Е. Великосельская // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 8-12.
42. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
43. Лучин, В. О. Конституционные деликты // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 12–19.
44. Лучин, В.О. Конституционные нормы и правоотношения. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 159 с.
45. Лучин, В. О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. – 1992. – № 2. – С. 33–40.
46. Малахов, В.П. Актуальные проблемы теории государства и права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. П. Малахов, А. А. Иванов, М. М. Рассолов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2012. – 447 с.

47. Малый, А.Ф. Ответственность в конституционном праве: особенности наименования / А. Ф. Малый, А. А. Гафуров // Вестник экономики, права и социологии. – 2019. – № 1. – С. 102–106.

48. Маркина, А.Ю. Проблемы формирования конституционно-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности // Colloquium-journal. – 2019. – № 2-6 (26). – С. 83–85.

49. Маркунин Р.С. Система юридической ответственности органов публичной власти: постановка проблемы // Юридическая наука. 2015. № 4. С. 14.

50. Невинский, В.В. Конституционная ответственность и решения Конституционного Суда РФ // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ: материалы Всероссийского совещания. – М.: Формула права, 2001.– С. 101–106.

51. Овсепян, Ж.И. Критерии конституционной ответственности в РФ // Северо-кавказский юридический вестник. – 2001. – № 4. – С. 3–30.

52. Овчиев Р.М., Туруханова К.В., Болотаев С.Г. К вопросу о понятии национальной безопасности Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - 2015. - №3. - С. 370 -373.

53. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка. – М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. – 736 с.

54. Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»).

55. Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ Т. Г. Морщаковой (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П) // ИПК Гарант (дата обращения: 27.08.2022).

56. Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П) // ИПК Гарант (дата обращения: 27.08.2022).

57. Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ М. В. Баглая (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П) // ИПК Гарант (дата обращения: 27.08.2022).

58. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»: постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10- П // СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728

59. По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А. Д.Чулкова: постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – № 5.

60. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам

Верховного Суда Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения 26.08.2022 года).

61. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

62. Попова, Л.Е. Признаки конституционно-правовой ответственности // Научно-методический электронный журнал Концепт. – 2016. – № Т15. – С. 1161– 1165.

63. Прудников, А. С. Конституционное право России: учебник для студентов вузов / А. С. Прудников, В. И. Авсеенко; 4-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 615 с.

64. Решение Железнодорожного районного суда г. Барнаула от 09.09.2010 по делу №2-3214/2010 // ИПК Гарант (дата обращения: 26.08.2022).

65. Станкин А.Н. Конституционно-правовая ответственность: некоторые вопросы теории // Studia Humanitatis. 2016. № 3. С. 6-12.

66. Саликов М.С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (есть ли место федерализму?) // Вестник СурГУ. 2021. №4 (34). С. 96-104.

67. Скифский Ф.С. Ответственность за конституционные правонарушения. – Тюмень: Изд-во Тюменского юридического ин-та МВД РФ, 1998 – 16 с.

68. Стаханова, Е.Ю. Последствия конституционного деликта и причинно-следственная связь между деянием и его последствием // Юридический вестник Самарского университета. – 2016. – Т. 2. – № 2. – С. 26–31.

69. Степанов А. В. Понятие категории «Национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2. С. 8-17.

70. Стрекозов В.Г. Конституционное право: учебник для среднего профессионального образования; 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – 256 с.

71. Темникова, М.П. Роль конституционно-правовой ответственности в укреплении конституционной законности и построении конституционного государства // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2017. – № 3. – С. 112–117.

72. Темникова М.П. К проблеме субъектов конституционно-правовой ответственности // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 1. С. 50-53.

73. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. – 640 с.

74. Теория государства и права. Часть 2. Теория права: учебник / Е. А. Воротилин, О. Э. Лейст, М. Н. Марченко [и др.]. – М.: Зерцало-М, 2011. – 336 с.

75. Трофимова, Г.А. Понятие конституционно-правовой ответственности как отраслевого вида юридической ответственности // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 3–8.

76. Трофимова, Г.А. Субъективная сторона конституционного деликта: краткий анализ // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 21–25.

77. Туаева, М. К. Состав конституционного правонарушения и специфика конституционно-правовых санкций // Актуальные проблемы права: сборник научных статей магистрантов. – Владикавказ: Изд-во Северо-Кавказского горнометаллургического института, 2018. – С. 262–267.

78. Упоров И.В., Тамазова А.Д., Голубихина Н.В. Концепция, признаки и основания наступления конституционно-правовой ответственности // Право и практика. 2022. № 1. С. 11-17.

79. Уваров, А.А. Конституционные правонарушения: вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 8. – С. 5–8.

80. Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351

81. Филатова А.В. Ответственность должностных лиц органов исполнительной власти // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов, 2011. С. 419.

82. Фомин А.А. Юридическая ответственность государственных органов и должностных лиц как гарантия конституционной безопасности // Правовая культура. 2019. № 2 (37). С. 7-18.

83. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061

84. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

85. Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

86. Федеральный закон РФ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005

87. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822
88. Федеральный закон от 22.12.2020г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 01.04.2022) // Собрании законодательства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. N 52 (часть I) ст. 8585
89. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973
90. Халипов В.Ф., Халипова Е.В. Власть. Политика. Государственная служба. Словарь. - М.: Луч, 1996. - 271 с.
91. Харченко, А.А. Основания конституционной ответственности политической элиты // Символ науки. – 2019. – № 3. – С. 56–60.
92. Хачатуров, Х.Л. Юридическая ответственность / Х.Л. Хачатуров, Р.Г. Ягутян. – Тольятти: Международная академия бизнеса и банковского дела, 1995. – 200 с.
93. Шаповалов, А.А. Публичная ответственность государственной и муниципальной власти: общетеоретический аспект // Юридическая наука. 2015. № 1. С. 27-28.
94. Шишкина, О.Е. Принципы юридической ответственности как основы конституционного правопорядка // Азиатско-тихоокеанский регион: Экономика, политика, право. – 2018. – № 4. – С. 50–56.
95. Шон, Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35–43.