

На правах рукописи

Никифорова Наталья Викторовна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ
РЕАЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ**

**Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2010

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Сибирский университет потребительской кооперации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Кравец Игорь Александрович

Официальные оппоненты: Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
Невинский Валерий Валентинович;

кандидат юридических наук, доцент,
Авдеев Дмитрий Александрович

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Томский государственный университет»

Защита состоится 26 февраля 2010 года в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38. Зал заседаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан « » октября 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В современных условиях проблемы конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц публичной власти приобретают особое значение. Становление правового института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе совпало с конституционными преобразованиями начала 90-х гг. XX в. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, отразила принцип взаимной ответственности государства, его органов и личности. В законодательстве РФ становится заметна тенденция к закреплению оснований и мер конституционно-правовой ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц. С 2000 года в связи с проведением в России административной реформы, направленной на установление единой системы исполнительной власти в РФ и повышение качества работы органов государственной власти, наблюдается изменение общих подходов к конституционно-правовой ответственности публично-властных субъектов. В действующее законодательство были включены новые формы конституционно-правовой ответственности (отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, удаление в отставку главы муниципального образования)¹. Основанием ответственности предложено рассматривать не только правонарушение, но и неудовлетворительные результаты работы органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица.

Актуальность темы исследования обуславливается ролью решений и правовых позиций Конституционного Суда РФ, их влиянием на формирование правовых институтов отечественной системы права. Характер полномочий Конституционного Суда РФ позволил выделить нормативно-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159 - ФЗ \\\ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50. С. 4950; О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 07 мая 2009 г. № 90 - ФЗ \\\ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 19. С. 2280.

интерпретационную природу его итоговых решений. Правовые позиции Конституционного Суда РФ – правовое явление, закрепившееся в науке, законодательстве, судебной и правоприменительной практике. В настоящее время происходит законодательное закрепление механизма реализации решений и правовых позиций органов конституционной юстиции, однако не все элементы отражены в нормативных правовых актах. Существует проблема соблюдения правовых позиций законодательными органами государственной власти при принятии нового закона, в том числе во исполнение решения Конституционного Суда РФ. Работа в данном направлении будет способствовать единообразному применению положений Конституции РФ на всей территории России.

Степень научной разработанности темы исследования. Анализ значительного объема научной литературы позволяет отметить, что вопросы влияния судебной практики, в частности правовых позиций Конституционного Суда РФ, на формирование института конституционно-правовой ответственности не подвергались комплексному правовому исследованию, что может быть объяснимо новизной данного явления.

Теоретические основы исследования опираются на труды ученых по общим вопросам юридической ответственности: Б.Т. Базылева, С.Н. Братуся, Б.Н. Габричидзе, А.А. Иванова, М.А. Краснова, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского, Н.С. Малеина, П.Е. Недбайло, И.С. Самощенко, Н.С. Соломенника, Ю.А. Тихомирова, М.Х. Фарукшина, Л.С. Явич.

Для анализа привлекались работы отечественных ученых в области теории права– С.С. Алексеева, Н.Н. Вопленко, Л.Н. Завадской, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.С. Пиголкина.

Творчески использовались для разработки исследуемых проблем научные работы в области конституционного (государственного) права России: М.В. Баглая, А.М. Барнашова, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, М.С. Матейковича, Л.А. Нудненко, Б.А. Страшуна, О.И. Тиунова, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева.

В процессе исследования были проанализированы взгляды ученых по общетеоретическим вопросам конституционно-правовой ответственности: С.А. Авакьяна, М.П. Авденковой, Г. В. Барабашева, И.Н. Барциц, Н.А. Бобровой, Н.А. Богдановой, В.А. Виноградова, А.В. Зиновьева, Т.Д. Зражевской, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, И.А. Кравца, М.А. Краснова, А.Н. Кокотова, В.О. Лучина, В.В. Невинского, Ж.И. Овсепян, Ф.С. Скифского, С.Г. Соловьева, А.А. Сергеева, И.А. Умновой, Г.Н. Чеботарева, Д.Т. Шона.

Анализ правовой природы решений органов конституционного правосудия и правовых позиций Конституционного Суда РФ, практики реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ проводился на основе изучения трудов: И.С. Бастен, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.Д. Зорькина, В.А. Кряжкова, О.Н. Кряжковой, А.В. Лагутина, В.В. Лазарева, Л.В. Лазарева, М.А. Митюкова, С.Э. Несмеяновой, Е.А. Николаева, М.С. Саликова, С.А. Татарина.

В диссертации использовались работы отечественных государствоведов XIX - начала XX века: В.М. Гессена, А.Д. Градовского, Б.А. Кистяковского, Н.М. Коркунова, Б.Н. Чичерина, а также зарубежных ученых: Л. Дюги, Г. Еллинека.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ в законодательстве РФ, устанавливающим конституционно-правовую ответственность органов и выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления. Особое внимание в исследовании уделено формам реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ в российской правовой системе.

Предмет исследования – взгляды и теоретические концепции отечественных ученых, нормативно-правовые акты, регулирующие конституционно-правовую ответственность и механизм её реализации, а также практика законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти

по соблюдению и применению правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам конституционно-правовой ответственности.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования заключается в анализе влияния правовых позиций Конституционного Суда РФ на развитие правового института конституционно-правовой ответственности; обоснование совершенствования существующего механизма реализации правовых позиций в правоприменительной деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти.

Для достижения цели исследования в диссертации были поставлены и решены следующие **задачи**:

- проанализировать общетеоретические подходы к конституционно-правовой ответственности, определить её сущность и признаки;

- исследовать функции конституционно-правовой ответственности и её место в структуре конституционно-правового статуса органов государственной власти и местного самоуправления;

- обобщить научные подходы к понятию «правовые позиции», существующие в отечественной юриспруденции, и сформулировать авторское определение правовых позиций Конституционного Суда РФ;

- проследить процесс формирования правовых позиций Конституционного Суда РФ за период с 1996г. по 2009г.² по вопросам природы и сущности конституционно-правовой ответственности, оснований и мер ответственности федеральных органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов и должностных лиц местного самоуправления, процедуры реализации мер конституционно-правовой ответственности;

- подвергнуть анализу природу механизма реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ, сформулировать определение «механизм реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ»;

² В период с 1992г. по 1995г. решений по интересующей нас проблеме вынесено не было. \ \ Подсчитано автором. См.: Конституционный суд Российской Федерации: Постановления. Определения, 1992 – 1996 \ Сост. и отв. ред. Т.Г. Морщакова. – М. : Новый Юрист, 1997. – 688 с.

- рассмотреть формы реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ, сопоставить их с близкими правовыми категориями: «формы реализации права», «формы реализации решений Конституционного Суда РФ»;

- дать комплексную оценку реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросу конституционно-правовой ответственности в отечественном конституционном законодательстве;

- выработать предложения по совершенствованию механизма реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных ученых в области конституционного права и конституционного правосудия, теории государства и права, административного права.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет совокупность методов научного познания. В процессе исследования были применены следующие методы: диалектический, анализа и синтеза, сравнительно-правовой, логический, системно-структурный, формально-юридический, статистический.

Эмпирическая база исследования построена на анализе практики законодательных, исполнительных, судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, показывающей влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ на их деятельность по реализации федерального и регионального законодательства РФ, регулирующего конституционно-правовую ответственность.

В процессе диссертационного исследования автором были изучены материалы научно-практических конференций по проблемам конституционно-правовой ответственности, а также исполнения решений органов конституционного правосудия.

Научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования заключается в комплексном теоретико-правовом анализе влияния правовых позиций Конституционного Суда РФ на генезис института кон-

ституционно-правовой ответственности, что в определенной мере является восполнением пробела, имеющегося в отечественной правовой науке.

Диссертация содержит положения и рекомендации, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего конституционно-правовую ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления и выборных должностных лиц, а также порядка принятия нормативных правовых актов.

Научную новизну диссертационного исследования определяют **положения, выносимые на защиту:**

1. Обобщение научных подходов к конституционно-правовой ответственности, сложившихся в общей теории права, а также доктрине отечественного конституционного (государственного) права России и анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ позволяет рассматривать конституционно-правовую ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности и выделить её особенности: 1) фактическое основание конституционно-правовой ответственности - совершение субъектом права конституционного правонарушения; 2) юридическим основанием выступают конституционно-правовые нормы, закрепленные в Конституции РФ, а также в иных нормативно-правовых актах; 3) единой процессуальной формы применения мер конституционно-правовой ответственности не существует, а сочетаются судебные процедуры с внесудебными формами привлечения к ответственности; 4) специфика конституционно-правового принуждения проявляется в конституционно-правовых санкциях; 5) субъектами ответственности являются не только органы государственной власти и их должностные лица, действующие на федеральном и региональном уровне, но и органы местного самоуправления, отвечающие перед государством за ненадлежащее выполнение своих полномочий.

2. Конституционно-правовая ответственность является необходимым элементом (институтом) в системе конституционного (государственного) права России, и развитие на современном этапе этого правового института будет обес-

печивать применение конституционно-правовых норм, гарантировать защиту общедемократических ценностей, нашедших отражение в Конституции РФ.

3. Правовые позиции Конституционного Суда РФ следует рассматривать в качестве устойчивых нормативно-интерпретационных положений, сформулированных Конституционным Судом РФ в процессе толкования Конституции РФ, интерпретации смысла иных правовых актов, имеющих отношение к определенной конституционно-правовой проблеме, общеобязательных для правоприменителей. Правовые позиции располагаются в постановлении и (или) отказном определении Конституционного Суда РФ. Проанализировав различные мнения учёных (С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.А. Кряжкова, М.С. Саликова, Б.С. Эбзеева) о юридической природе правовых позиций Конституционного Суда РФ, выявив и оценив свойства данного правового явления (казуальность, общий, интерпретационный, прецедентный характер, юридическая обязательность), обосновывается вывод о том, что правовые позиции Конституционного Суда РФ следует признать особым видом источника права.

4. Механизм реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ представляет собой систему юридических средств и действий органов государственной власти, в том числе судебных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и юридических лиц, которые учитывают и применяют правовые позиции Конституционного Суда РФ, имеющие общеобязательный характер.

5. Исследование механизма реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ позволило выявить пробелы и недостатки правового регулирования. В диссертации сформулированы предложения по усовершенствованию действующего законодательства РФ:

- в связи с тем, что материальные правовые позиции, имеющие обязательный характер, могут быть закреплены не только в постановлении Конституционного Суда РФ, но и в определении об отказе в рассмотрении дела, целесообразно статью 78 Федерального конституционного закона «О Консти-

туционном Суде Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «Постановления, заключения и определения с позитивным содержанием Конституционного Суда Российской Федерации подлежат в течение 10 дней опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение. Решения Конституционного Суда Российской Федерации публикуются также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а при необходимости и в иных изданиях»;

- в статье 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» необходимо конкретизировать различия в механизме реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ в зависимости от их расположения в итоговом решении: «Правовые позиции, выраженные в итоговых решениях Конституционного Суда Российской Федерации - постановления и определения с позитивным содержанием, обязательны для государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, физических лиц, юридических лиц. Правовые позиции, изложенные в мотивировочной части решения, устанавливают ориентиры для правового регулирования правоотношений и должны быть учтены правоприменителем. Правоприменители, в том числе и судебные органы, обязаны применять в своей деятельности правовые позиции, нашедшие закрепление в резолютивной части решения Конституционного Суда Российской Федерации»;

- в подпункт 1 части 4 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» включить дополнительные критерии оценки законности содержания уставов муниципальных образований при процедуре их государственной регистрации, а именно соответствие правовым позициям Конституционного Суда РФ по вопросам организации местного самоуправления.

6. Анализ практики Конституционного Суда РФ и нормативных правовых актов по Сибирскому федеральному округу позволил сформулировать

рекомендации по усовершенствованию правотворческой процедуры в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ:

- отмечена целесообразность включения в Регламент законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ нового вида законопроекта – закон о внесении изменений и дополнений в закон субъекта РФ в связи с признанием его положений (полностью или частично) не соответствующими Конституции РФ решением Конституционного Суда РФ;

- депутатам и другим субъектам законодательной инициативы для повышения качества принимаемых законов особое внимание следует уделить оценке содержания законопроектов, вносимых в региональный парламент на соответствие правовым позициям Конституционного Суда РФ. Ответственный (профильный) комитет курирует процесс рассмотрения законопроекта, поэтому при подготовке заключения принимает во внимание правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Теоретическая и практическая значимость диссертации. Значение результатов исследования заключается в разработке и теоретическом обосновании предложений по совершенствованию законодательства, устанавливающего меры конституционно-правовой ответственности и механизм реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ законодательными и судебными органами государственной власти. Рассмотрены формы реализации правовых позиций органов конституционного правосудия.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, а также в учебном процессе при преподавании дисциплин «Конституционное (государственное) право России», «Муниципальное право России», специальных курсов по проблемам конституционно-правовой ответственности.

Выводы и предложения, сделанные в диссертации, имеют теоретико-прикладной характер.

Апробация результатов исследования. Диссертация прошла обсуж-

дение на кафедре конституционного и международного права Сибирского университета потребительской кооперации. Отдельные теоретические и практические выводы, изложенные в диссертационном исследовании, отражены в научных публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ВАК, в его докладах на научно-практических конференциях в Барнауле, Москве, Новокузнецке, Новосибирске, Омске, Томске: межрегиональная научно-практическая конференция «Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации» (г. Новосибирск, НГУ, СибУПК, март 2005 г.), международная конференция «Обучение гражданственности и европейским стандартам в области прав человека» (г. Москва, МГИМО, сентябрь 2006 г.); всероссийская научно-практическая конференция «Право и государство: приоритеты XXI века» (г. Барнаул, АлтГУ, сентябрь 2006 г.), всероссийская научно-практическая конференция «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (г. Томск, ЮИ ТГУ, январь 2007 г.), международная научно-практическая конференция «Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы» (г. Новосибирск, СибАГС, февраль 2007 г.), международная научно-практическая конференция «Международные юридические чтения» (г. Омск, ОмЮИ, апрель 2008 г.), межрегиональная научно-практическая конференция, посвященная 15-летию принятия Конституции Российской Федерации «Конституция Российской Федерации. Проблемы построения демократического общества и правового государства» (г. Новосибирск, СибАГС, декабрь 2008 г.). Предложения и выводы диссертации апробированы в процессе проведения занятий по конституционному (государственному) праву России, муниципальному праву России, организационным основам местного самоуправления со студентами, а по конституционному праву субъектов Российской Федерации, проблемам конституционно-правовой ответственности с магистрантами юридического факультета Сибирского университета потребительской кооперации.

Структура диссертации определяется целями и задачами диссертаци-

онного исследования. Диссертация включает введение, три главы, включающих девять параграфов, заключение, список литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается актуальность темы, формулируются цель и задачи исследования, его объект и предмет, обосновывается научная новизна. Рассматривается степень научной разработанности темы, методологическая основа диссертации, ее эмпирическая база, приводятся положения, выносимые на защиту, отмечается их практическая значимость.

В первой главе «Теоретические основы конституционно-правовой ответственности» рассматриваются общие вопросы теории конституционно-правовой ответственности как вида юридической ответственности, определяется её понятие.

В первом параграфе «Развитие представлений о понятии и признаках конституционно-правовой ответственности в отечественной юриспруденции» исследуется становление научных подходов к конституционно-правовой ответственности.

Исторический экскурс показывает, что конституционно-правовая ответственность как теоретическая проблема в отечественном конституционном (государственном) праве имеет длительную историю своего развития. Перед юридической наукой ставились различные задачи. В дореволюционном государственном праве преимущественно развивалась теоретическая основа конституционно-правовой ответственности. Исследователями было предложено выделение двух самостоятельных видов ответственности министров (юридическая, политическая). В годы советской власти в большей степени исследовалась позитивная юридическая ответственность органов управления перед представительными органами государственной власти, а также ответственность депутатов перед избирателями, имеющая политическое содержание. С начала 90-х гг. XX в. начался новый этап конституционно-правового развития России. Происходит обобщение теоретических исследований в области кон-

ституционно-правовой ответственности, разработка и обоснование новых видов ответственности в публичной сфере (федеративная, муниципально-правовая, ответственность в избирательном праве). Множественность взглядов ученых на определение конституционно-правовой ответственности, а также теоретических концепций, осмысляющих вопросы реализации мер конституционно-правовой ответственности, отражается и на подходах к законодательному регулированию института конституционно-правовой ответственности. Идет процесс развития и законодательного закрепления санкций конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, политических партий.

Во втором параграфе «Юридическая природа конституционно-правовой ответственности» проводится характеристика конституционно-правовой ответственности как вида юридической ответственности, анализируются специфические особенности при рассмотрении её признаков.

Исходя из понимания юридической ответственности в теории права, дается определение конституционно-правовой ответственности с учетом особенностей конституционно-правового регулирования общественных отношений. Это закрепленная нормами Конституции РФ и конституционного законодательства обязанность субъекта, совершившего конституционно-правовой деликт, претерпевать неблагоприятные последствия, возложенные на него в особых процедурных формах, обеспеченные государственным принуждением.

На основе анализа различных научных подходов к основанию конституционно-правовой ответственности, а также норм отечественного конституционного законодательства и правовых позиций Конституционного Суда РФ устанавливается, что конституционно-правовой деликт выступает единственным основанием конституционно-правовой ответственности, так как соответствует её юридической природе. Проведенное исследование показало, что в действующем конституционном законодательстве РФ прослеживается изменение общих подходов к основанию ответственности публично-властных субъектов (неудовлетворительные результаты работы, отсутствие политиче-

ской лояльности по отношению к Президенту РФ и утрата его доверия).

Анализ конституционного законодательства РФ позволяет сделать вывод о том, что специфика конституционно-правового принуждения проявляется в конституционно-правовых санкциях, которые не затрагивают личную (физическую) свободу субъекта, а направлены на изменение (лишение) правового статуса органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица. Меры конституционно-правовой ответственности не носят имущественного характера.

Предлагается разграничить понятия «конституционно-правовая ответственность» и «политическая ответственность», что имеет большое практическое значение на современном этапе. Несмотря на схожесть общественных отношений, в области которых возникают оба вида ответственности, а также субъектов ответственности, различия между конституционно-правовой и политической ответственностью существенны по целям, функциям, основаниям, санкциям, процедурам.

В третьем параграфе «Цели и функции конституционно-правовой ответственности» исследуются с позиции сущности данного вида юридической ответственности и отражают специфику предмета конституционно-правового регулирования, т.е. общественные отношения, охраняемые и регулируемые нормами конституционного права.

В работе подчеркивается, что проблема определения цели конституционно-правовой ответственности имеет важное теоретическое и практическое значение. Автор прослеживает зависимость цели конституционно-правовой ответственности от правового регулирования. Категория «цель конституционно-правовой ответственности» получает свое правовое выражение в основаниях и санкциях конституционно-правовой ответственности. Цель конституционно-правовой ответственности состоит в обеспечении верховенства и прямого действия Конституции РФ, в соблюдении режима конституционной законности и правопорядка.

Диссертант определяет, что посредством функций конституционно-

правовой ответственности происходит реализация ее цели. Ретроспективной конституционно-правовой ответственности, как виду юридической ответственности, свойственна карательная функция. Устанавливая конституционные права и корреспондирующие им обязанности субъектов конституционно-правовых отношений, осуществляется регулятивная функция конституционно-правовой ответственности. Превентивная функция способствует выбору в будущем модели правомерного поведения как субъектом, совершившим конституционное правонарушение, так и другими лицами. В результате применения мер конституционно-правовой ответственности восстанавливается режим конституционной законности и нормальное функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В четвертом параграфе «Конституционно-правовая ответственность как элемент конституционного статуса органов государственной власти, органов местного самоуправления и выборных должностных лиц» исследуются теоретические и практические проблемы состава правовой категории «конституционно-правовой статус».

Диссертант отмечает, что в отечественной правовой науке существует множественность взглядов ученых на понятие и элементный состав конституционно-правового статуса. Наиболее обоснованным представляется подход, согласно которому конституционно-правовая ответственность - это один из элементов конституционно-правового статуса публично-властных субъектов. На основе анализа норм Конституции РФ, федерального законодательства, правовых позиций Конституционного Суда РФ диссертант приходит к выводу о необходимости более четкого разграничения полномочий между РФ и регионами в сфере социального обеспечения, муниципальных, административных отношений, так как привлечение к конституционно-правовой ответственности публично-властных субъектов должно быть соразмерно объёму возложенных на них полномочий и обязанностей.

Во второй главе «Формирование правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам конституционно-правовой ответственности» проводится

комплексное исследование категории «правовые позиции Конституционного Суда РФ», анализируется их влияние на доктрину и практику реализации конституционно-правовой ответственности.

В первом параграфе «Понятие и сущность правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации» рассматриваются теоретические проблемы, связанные с понятием данного правового явления, определением юридической природы, места в отечественной правовой системе.

Изучение нормативных и доктринальных подходов к сущности правовой позиции Конституционного Суда РФ, соотношение со смежными правовыми явлениями «решение Конституционного Суда», «итоговый вывод по делу», «норма права» позволило диссертанту уточнить её дефиницию. Правовые позиции Конституционного Суда РФ следует рассматривать в качестве устойчивых нормативно-интерпретационных положений, сформулированных Конституционным Судом РФ в процессе толкования Конституции РФ, интерпретации смысла иных правовых актов, имеющих отношение к определенной конституционно-правовой проблеме, общеобязательных для правоприменителей. Подход к решениям органов конституционного правосудия как к нормативным правовым актам, получивший распространение в юридической литературе и законодательстве отдельных государств, диссертантом отвергается. Решения и правовые позиции Конституционного Суда РФ следует отнести к особому виду источников права, имеющих нормативно-интерпретационную правовую природу

По мнению автора, преимущественно материально - правовые позиции Конституционного Суда обладают общим и обязательным характером, так как в них заложены подходы к решению определенной конституционно-правовой проблемы. Они содержат предписание федеральному и региональному законодателю по изменению действующего правового регулирования, а также истолкование правовых норм, выявляют новый смысл, расходящийся с первоначальным значением. Процессуальные правовые позиции относятся к осуществлению конституционного производства.

В работе делается вывод, что юридическая сила определений Конституционного Суда РФ недостаточно исследована в правовой науке и не отражена в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». Не все определения Конституционного Суда РФ имеют одинаковую юридическую силу, поэтому представляется целесообразным законодательно закрепить опубликование определений с позитивным содержанием в официальных источниках в течение 10 дней.

Во втором параграфе «Становление и развитие правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам конституционно-правовой ответственности органов государственной власти РФ и её субъектов» рассматриваются в соотношении с динамикой отечественного конституционного законодательства.

Исследование показало, что Конституционный Суд РФ использует термин «конституционно-правовая ответственность» в своих решениях и придерживается собственных правовых позиций: конституционно-правовая ответственность выступает как вид юридической ответственности; основанием ответственности является конституционное правонарушение; нормативное закрепление основания ответственности должно быть конкретным; привлечение к ответственности должно быть обоснованным, а мера ответственности – соразмерна негативным социальным последствиям деятельности публично-властного субъекта, что достигается в ходе судебной и законодательной процедуры.

В работе отмечается, что действующее конституционное законодательство РФ и практика Конституционного Суда РФ не выработали единого подхода к изменению правовых позиций органа конституционной юстиции. Анализ содержания статьи 73 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» показал, что вопрос о возможности пересмотра Пленумом правовой позиции, сформулированной им самим, остаётся открытым. Диссертант считает важным устранить неопределенность в правовом регулировании. Кроме того, судьи Конституционного Суда РФ при обосновании итогового

вывода по делу рассматривают конституционно-правовые нормы в социально-историческом контексте с учетом изменений, произошедших в системе правового регулирования³.

Выделены и раскрыты факторы, оказывающие воздействие на закрепление в законодательстве мер конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. В период с 2000 по 2006 гг. на основе конституционного принципа «единства системы исполнительной власти в Российской Федерации» изменяется порядок формирования органов государственной власти субъектов РФ, усиливается контроль РФ за регионами и муниципальными образованиями в финансовой и бюджетной сфере, что способствует введению новых мер конституционно-правовой ответственности. С принятием в 2001г. Федерального закона «О политических партиях в Российской Федерации» укрепляются позиции данных субъектов права в избирательном процессе, возрастает их влияние на исполнительную власть в регионах (представление Президенту РФ кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ). На современном этапе Конституционный Суд РФ, имея обширные полномочия, должен оценивать политические процессы, происходящие в стране, находить баланс между интересами разных уровней власти. В результате поправок, внесенных в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в 2009г.⁴, Президент РФ получил право представлять кандидатуры Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей в Совет Федерации для назначения.

В третьем параграфе «Становление и развитие правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления» анализируются решения Конституционного Суда РФ, в которых раскрываются вопросы ответственности предста-

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»: постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005г. № 13-П \\\ Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 23. С. 2754.

вительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Диссертант обосновывает позицию о том, что развитие правового института ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц идет параллельно формированию в России местного самоуправления и муниципальной власти. Конституционный Суд РФ оказал значительное влияние на формирование большинства институтов муниципального права. В правовых позициях были изложены подходы к основаниям и порядку применения ряда мер муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности. Принятие 06.10.2003г. нового Федерального закона о местном самоуправлении (ФЗ № 131) обусловлено реформированием системы местного самоуправления в целом, что потребовало разработку и внедрение новых оснований и мер конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством за ненадлежащее выполнение своих полномочий. Рассмотренные в работе правовые позиции Конституционного Суда РФ имели отношение к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995г. № 154. В связи с принятием ФЗ № 131 возникает неопределенность в вопросах: «Продолжают ли действовать правовые позиции, основанные на нормах Федерального закона № 154? Сохраняют ли они свою юридическую силу по вопросу оспаривания положений действующего Федерального закона № 131?» Автор считает, что необходимо творчески применять правовые позиции Конституционного Суда РФ по отношению к действующим правовым институтам местного самоуправления и согласовывать их с существующим законодательным регулированием в этой сфере.

В третьей главе «Реализация правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе» анализируются теоретические подходы и практические проблемы, возникающие в процессе реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ.

В первом параграфе «Механизм реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам конституционно-правовой ответственности» раскрывается сущность и характеристика его содержания. Это позволяет понять особенности реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам конституционно-правовой ответственности.

В диссертации путем научного анализа (с учетом подходов, разработанных в общей теории права к механизму правового регулирования и механизму реализации права, и природы общественных отношений, регулируемых конституционным правом) дается определение механизму реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Диссертантом проанализированы факторы, влияющие на реализацию правовых позиций Конституционного Суда РФ: характер итогового решения, место расположения правовой позиции в решении, сфера правового регулирования. В ходе исследования были сделаны следующие выводы.

Во-первых, формулировки правовых позиций могут препятствовать их эффективной реализации («диспозитивные» содержат общее направление правового регулирования, а «императивные» устанавливают предписания для правоприменителей).

Во-вторых, в реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам конституционно-правовой ответственности участвуют субъекты, обладающие публично-правовым статусом (инстанции и субъекты конституционно-правовой ответственности). В качестве инстанций ответственности в работе рассматриваются: Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, Президент РФ, Парламент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. Имеет место применение правовых позиций гражданином (должностным лицом) в процессе реализации права на обжалование решения юрисдикционного органа о привлечении его к конституционно-правовой ответственности, если это право установлено в законодательстве. Отмечается, что правовые позиции Конституционного Суда РФ способст-

вовали становлению и развитию действующего законодательства РФ о конституционно-правовой ответственности.

Во втором параграфе «Формы реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам конституционно-правовой ответственности» анализируются практические проблемы реализации правовых позиций органа конституционного правосудия в правотворческой и судебной деятельности.

Разработанный юридической наукой подход к классификации форм реализации права, по мнению диссертанта, применим к рассмотрению реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ. Их нормативно-интерпретационная природа позволяет использовать две формы реализации – соблюдение и применение.

Проведённый анализ позволяет сделать вывод о том, что законодательная процедура, закреплённая в нормативных правовых актах субъектов РФ Сибирского федерального округа, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Особое внимание следует уделять оценке содержания законопроектов, вносимых в региональный парламент, на соответствие правовым позициям Конституционного Суда РФ при проведении их предварительной экспертизы.

По мнению диссертанта, правовые позиции Конституционного Суда РФ имеют преюдициальную силу для всех судов. Специфика конституционных правоотношений по реализации мер конституционно-правовой ответственности позволяет выделить способы судебного применения правовых позиций Конституционного Суда РФ (в зависимости от вида и объема полномочий судебной инстанции): 1) судами общей юрисдикции при рассмотрении дел по обжалованию решений юрисдикционных органов о применении мер конституционно-правовой ответственности; 2) высшими коллегиальными судебными органами: Судебной коллегией Верховного Суда РФ при рассмотрении дел в порядке надзора, Пленумом Верховного Суда РФ при даче руководящих разъяснений судам нижестоящих инстанций; 3) Конституционным Судом РФ при разъяснении содержания ранее вынесенных решений и правовых позиций Конституционного Суда РФ, при выработке аргументации по новому делу,

при установлении идентичности норм права нормам, ранее признанным неконституционными. В результате исследования сделан вывод, что высшие судебные инстанции, способствуя единообразному применению правовых позиций Конституционного Суда РФ, создают стабильность судебной практики.

В заключении изложены основные результаты проведенного исследования, которые, по мнению автора, имеют теоретическое и практическое значение.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК:

1. Никифорова, Н.В. Принципы конституционно-правовой ответственности в правовых позициях Конституционного Суда РФ / Н.В. Никифорова // Вестник НГУ. Серия: Право. – 2006. – Т. 2. – Вып. 1. – С. 94–97. – 0,3 п.л.

2. Никифорова, Н.В. Реализация правовых позиций Конституционного суда РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации / Н.В. Никифорова // Современное право. – 2009. – № 10. – С. 37–39. – 0,3 п.л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

3. Никифорова, Н.В. Меры конституционно-правовой ответственности в законодательстве о местном самоуправлении (федеральный уровень регулирования) / Н.В. Никифорова // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сборник статей / Отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчеев. – Новосибирск: Изд-во Новосибирского гос. ун-та, 2005. – С. 79–86. – 0,5 п.л.

4. Никифорова, Н.В. Досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ / Н.В. Никифорова // Конституция и правовая система: проблемы совершенствования и развития (российский и зарубежный опыт): Сборник статей / Отв. ред. И.А. Кравец. – Новосибирск: Изд-

во Новосибирского гос. ун-та, 2005. – С. 36–41. – 0,4 п.л.

5. Никифорова, Н.В. Отзыв в теории народного представительства / Н.В. Никифорова // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Часть 23 / Под ред. В.Ф. Воловича. – Томск: Изд-во Томского гос. ун-та, 2005. С. 225–230. – 0,3 п.л.

6. Никифорова, Н.В. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством: правовые позиции Конституционного Суда РФ и проблемы реализации действующего законодательства / Н.В. Никифорова // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Часть 34 / Под ред. В.Ф. Воловича. – Томск: Изд-во Томского гос. ун-та, 2006. С. 118–121 – 0,2 п.л.

7. Никифорова, Н.В. Конституционная защита прав на местное самоуправление (правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации) / Н.В. Никифорова // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: Сборник статей по итогам международной научно-практической конференции. – Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2006. - С. 120–123. – 0,3 п.л.

8. Никифорова, Н.В. Механизм реализации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам конституционно-правовой ответственности (понятие, общая характеристика) / Н.В. Никифорова // Государственное и муниципальное управление в Сибири : состояние и перспективы: материалы международной научно-практической конференции (Новосибирск, 26 – 27 февраля 2007 г.). – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2007. – С. 176–179. – 0,3 п.л.

9. Никифорова, Н.В. Конституционно-правовая ответственность как элемент правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления / Н.В. Никифорова // Право и государство: приоритеты XXI века: материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. В.Я. Музюкин, Е.С. Аничкин. – Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2007. С. 194–197. – 0,2 п.л.

10. Никифорова, Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда

Российской Федерации по вопросам конституционно-правовой ответственности: проблемы классификации / Н.В. Никифорова // Актуальные вопросы современной российской правовой науки : сборник статей : в 2 ч. / отв. ред.: Л.И. Устинова, В.В. Разбирин. – Новосибирск: Изд-во СибУПК, 2007. – Ч. 2. – С. 47–54. – 0,4 п.л.

11. Никифорова, Н.В. К вопросу о механизме реализации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации / Н.В. Никифорова // Международные юридические чтения: Материалы научно-практической конференции. – Омск: Изд-во ОмЮИ, 2008. – Ч. II. – С. 54–58. – 0,3 п.л.

Никифорова Наталья Викторовна
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ПРАВОВЫХ
ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ.

Автореф. дисс. на соискание учёной степени кандидата юридических наук.

Подписано в печать 19.10.2009. Заказ № 86. Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 1. Тираж 100 экз.
Отпечатано в издательском отделе Института катализа им. Г.К. Борескова СО РАН
630090 Новосибирск, пр-т. Академика Лаврентьева, 5