

РОССИЙСКО-АРМЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

МАХОВ АЛИМ РУСЛАНОВИЧ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АВТОРЕФЕРАТ

Диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по
специальности 12.00.02 – Публичное право (конституционное,
административное, финансовое, муниципальное, экологическое,
европейское право, государственное управление)

ЕРЕВАН – 2020

ՀԱՅ-ՌՈՒՍԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՄԱԽՈՎ ԱԼԻՄ ՌՈՒՍԼԱՆՆԻ

ՌՈՒՍԱՍՏԱՆԻ ԴԱՇՆՈՒԹՅԱՆ ՍՈՒԲՅԵԿՏՆԵՐԻ ՂԵԿԱՎԱՐՆԵՐԻ
ՍԱՀՄԱՆԱԴԻՐԱԻՐԱՎԱԿԱՆ ՊԱՏԱՍԽԱՆԱՏՎՈՒԹՅՈՒՆԸ

ԺԲ.00.02 – Հանրային իրավունք (սահմանադրական, վարչական,
ֆինանսական, մունիցիպալ, բնապահպանական, եվրոպական իրավունք,
սլետական կառավարում) մասնագիտությամբ իրավաբանական
գիտությունների թեկնածուի գիտական աստիճանի հայցման
ատենախոսության

ՍԵՂՄԱԳԻՐ

ԵՐԵՎԱՆ –2020

Тема диссертации утверждена в Пятигорском государственном университете

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Л.А. Тхабисимова

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
С.В. Нарутто
кандидат юридических наук
А.Г. Саргсян

Ведущая организация: **Институт философии, социологии и права НАН РА**

Защита состоится 16 января 2021 года, в 12⁰⁰ часов на заседании специализированного совета 063 по Юриспруденции ВАК РА при Российско-Армянском университете (адрес: Ереван, 0051, Овсепя Эмина 123).

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научных работников библиотеки Российско-Армянском университете.

Автореферат разослан 04 декабря 2020 года.

Ученый секретарь специализированного совета,
кандидат юридических наук **Д.А. Айрапетян**

Ատենախոսության թեման հաստատվել է Պյատիգորսկի պետական համալսարանում

Գիտական ղեկավար՝ իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Լ. Ա. Տխաբիսիմովա

Պաշտոնական ընդդիմախոսներ՝ Իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր **Ս.Վ. Նարուտտո**
իրավաբանական գիտությունների թեկնածու **Ա.Գ. Սարգսյան**

Առաջատար կազմակերպություն՝ **ՀՀ ԳԱԱ փիլիսոփայության, սոցիոլոգիայի և իրավունքի ինստիտուտ**

Ատենախոսության պաշտպանությունը կայանալու 2021 թվականի հունվարի 16-ին, ժամը 12⁰⁰-ին, Հայ-Ռուսական համալսարանում գործող ԲՈԿ-ի Իրավագիտության 063 մասնագիտական խորհրդի նիստում (հասցե՝ 0051, ք. Երևան, Հ. Էմինի 123):

Ատենախոսությանը կարելի է ծանոթանալ Հայ-Ռուսական համալսարանի գրադարանի գիտաշխատողների ընթերցասրահում:

Սեղմագիրն առաքվել 2020 թ. դեկտեմբերի 4-ին:

Մասնագիտական խորհրդի գիտական քարտուղար,
իրավաբանական գիտությունների թեկնածու **Ջ. Հ. Հայրապետյան**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В современном правовом государстве с федеративной формой политико-территориальной организации, одним из важнейших направлений конституционно-правовой модернизации и государственного строительства является совершенствование системы федеративных отношений направленная, как на защиту интересов как федерации в целом, так и её субъектов.

Построение стабильной системы властеотношений в системе федерализма требует соблюдения двух необходимых условий.

Во-первых, состоит в сбалансированности конституционно-правовых механизмов взаимодействия федерации и её субъектов, наличия таких инструментов воздействия федеральной власти на региональные властные институты, которые позволяли бы, с одной стороны – обеспечение режима законности, единства правового пространства и территориальной целостности государства, а с другой – обеспечивали сохранение самостоятельности органов власти субъектов федерации в сфере их исключительного ведения и гармоничного учёта интересов федерации и её субъектов в сфере совместного ведения.

Во-вторых, построение на уровне субъектов федерации сбалансированной системы сдержек и противовесов в региональном механизме разделения властей, позволяющей функционировать высшим органам государственной власти субъектов федерации избегая ситуаций, требующих вмешательства со стороны федерального центра и переноса процесса разрешения вероятных спорных и конфликтных ситуаций на федеральный уровень.

Являясь значимым элементом конституционно-правового регулирования федеративных отношений, конституционно-правовая ответственность, выступает также неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (также, далее в тексте – главы субъекта федерации). Институту конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта федерации уделяется большое внимание, как со стороны федерального законодателя, так и на уровне регионального законодательства.

Это утверждение нам позволяет сделать последовательная модернизация нормативных основ конституционно-правовой ответственности глав субъектов, в том числе – изменения, вносимые в Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих принципах...»).

Не менее значимым подтверждением актуальности тематики исследования является неоднократное обращение Конституционного Суда России к толкованию и проверке на соответствие конституционным нормам положений федерального и регионального законодательства о правовом статусе и ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Всё вышесказанное свидетельствует об актуальности научно-теоретического анализа и выработки рекомендаций по совершенствованию законодательства рассматриваемого в настоящем исследовании конституционно-правового института.

Степень научной разработанности темы и круг научных источников.

Теоретические проблемы конституционно-правовой ответственности рассматривались в работах С.А. Авакьяна, Н.А. Бобровой, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, В.В. Гошуляка, Т.Д. Зражевской, К.А. Ишекова, А.А. Кондрашева, Н.М. Колосовой, А.Н. Лебедева, В.О. Лучина, С.В. Нарутто, Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимовой, И.А. Умновой и других.

Проблемы федерализма и федеративных отношений, проблематика института конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации и значение конституционно-правовой ответственности в федеративных отношениях и в региональных интеракциях системы «сдержек и противовесов», значение конституционной юстиции в механизме реализации конституционно-правовой ответственности, неоднократно поднимались в трудах многих отечественных и зарубежных учёных: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, К.Д. Берхардта, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиева, В.М. Жуйкова, Т.Д. Зражевской, В.В. Иванова, С.Ф. Кечекьяна, А.В. Киселёвой, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, В.Е. Колесникова, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, Т.Э. Кронина, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, М.Н. Марченко, П.Д. Мак-Клейна, И.В. Мухачева, С.В. Нарутто, С.Э. Несмеяновой, Ж.И. Овсепян, И.С. Самощенко, М.С. Саликова, С.А. Солдатова, Б.А. Страшуна, В.А. Туманова, О.И. Тиунова, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, Б.В. Щетинина, Ю.Л. Шульженко, А.Г. Чернявского, Б.С. Эбзеева, и других.

Проблематика института конституционно-правовой ответственности, как части системы конституционного мониторинга, направленного на совершенствование и конституционную охрану конституционализма, осмысление роли и значения конституционной юстиции в реализации конституционного мониторинга и конституционно-правовой ответственности, являются предметом научной разработки Г.Г. Арутюняна, А.Г. Туняна.

Сравнительно-правовые исследования конституционной ответственности глав субъектов зарубежных федераций содержатся в работах ученых, среди которых: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Д.Е. Дымов, И.А. Умнова, Д.А. Ковачев, О.Е. Кутафин, Н.А. Михалева, С.В. Нарутто, А.М. Осавелюк, М.С. Саликов, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Л.Н. Энтин.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с формированием и практикой реализации законодательства Российской Федерации и её субъектов в сфере конституционно-правовой ответственности.

Предметом диссертационного исследования являются нормы конституционного права, регламентирующие конституционно-правовую ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Целью диссертационного исследования является анализ нормативного конституционно-правового закрепления и реализации в правоприменительной практике конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица (главы) субъекта Российской Федерации.

Указанная цель определяет следующие **задачи исследования**:

- категориальный анализ конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации, определение её функций, признаков, особенностей;
- анализ становления института конституционно-правовой ответственности глав территориальных и национально-территориальных образований в России;
- определение конституционно-правовой ответственности глав субъектов зарубежных федераций;
- выявление оснований и анализ порядка реализации конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации перед Президентом России;

- исследование оснований и порядка привлечения глав субъектов федерации к конституционно-правовой ответственности перед законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

- анализ современного состояния конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации перед населением (избирателями) субъекта федерации, выявление проблем её реализации и определение путей их решения.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в авторских выводах, имеющих теоретический характер и в предложениях по совершенствованию действующего законодательства.

Разработано авторское определение категории конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации, с анализом характера оснований ответственности и сделан вывод о её комплексном конституционно-правовом и политико-правовом характере, при этом уточнено, что политико-правовые основания могут быть определены в рамках формулы – «ненадлежащее исполнение своих обязанностей», что формально-догматически может быть интерпретировано как конституционное правонарушение (с особой формой вины и отношения к содеянному).

При этом сами меры конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации могут применяться и по политическим основаниям, включающим как предотвращение совершения конституционного деликта, так и предупреждение угрозы основам конституционного строя. При этом, строго формально-догматически, в российском праве отсутствие правонарушения указывает на принуждение, а не на ответственность.

Сделан вывод о нецелесообразности разграничения фактически идентичных действий на меры ответственности и меры принуждения только в связи с основанием их применения (либо совершение конституционного правонарушения, либо политические мотивы предотвращения угрозы конституционному правопорядку).

Определены основные функции анализируемого вида ответственности и сформулированы положения о возможности соотнесения их с мерами ответственности, осуществлена авторская классификация мер ответственности.

Сделаны выводы о проблемах и пробелах конституционного законодательства в части: оснований применения конституционно-правовой ответственности; элементов состава конституционного

правонарушения; процедур привлечения к конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации.

В частности, автор пришел к выводу том, что выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ законодательным (представительным) органом субъекта РФ не следует рассматривать в качестве меры конституционно-правовой ответственности. Обосновано, что выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ не несет в себе каких-либо негативных последствий для главы и представляет собой начальную стадию применения Президентом России конституционно-правовой санкции к главе субъекта федерации.

Сформулированы предложения по изменению действующего законодательства, в том числе: о необходимости внесения изменения в действующее федеральное законодательство в части невозможности проведения повторного голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ в течение двух лет, с изменением срока до одного года; о том, что дальнейшее совершенствование института ответственности главы субъекта федерации должно быть ориентированно на конкретизацию в конституциях (уставах) и законодательстве субъектов федерации возможности отзыва высшего должностного лица населением; о необходимости установления четких критериев нарушений, которые могут выступать основаниями для инициирования отзыва высшего должностного лица субъекта РФ населением.

Научная новизна исследования нашла отражения в положениях работы, выносимых на защиту.

Положения, выносимые на защиту

1. Предложено авторское определение категории конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации, основанное на понимании конституционно-правовой ответственности как системы мер правовой охраны конституционных норм посредством применения принуждения (мер конституционно-правовой ответственности) по двум группам оснований: состоявшегося нарушения норм конституционного права (конституционного правонарушения), что является устоявшимся в конституционно-правовой науке, и иным (политическим) основаниям. Последние предложено объединить в рамках юридической категории «ненадлежащее исполнение своих обязанностей». Действие (бездействие) главы субъекта федерации, как основание применения мер конституционно-правовой ответственности не всегда является нарушением именно норм конституционного права, но

основанием применения этих мер всегда будет охрана конституционных норм.

2. Определены три основные группы функций имманентных институту конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации. Это функция обеспечения единства правового пространства и территориальной целостности государства (ей соответствуют меры федерального вмешательства), функция обеспечения системы сдержек и противовесов в субъекте федерации (ей соответствуют импичмент и иные меры, осуществляемые парламентами субъектов федерации), функция обеспечения политических интересов населения (ей соответствуют отзыв избирателями или референдум по досрочному прекращению полномочий).

3. Выявлено, что в ходе становления института конституционно-правовой ответственности главы субъекта её основания и нормативная формула менялись четырежды. Тем не менее, пробелы и проблемы конституционной регламентации, использование субъективистских оснований и их явно оценочный характер позволяют сделать вывод о неоконченности конституционной модернизации института конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации.

4. Сделан вывод о том, что в системе федеративных отношений применение мер и санкций конституционно-правовой ответственности к главе субъекта со стороны федеральных властей является одним из проявлений федерального вмешательства, что позволяет оценить перечень мер федерального вмешательства комплексно, оценивая также и «качество» федеративных отношений: степень зависимости субъекта федерации от федерального центра, баланс и дисбалансы их взаимодействия и взаимного учёта интересов, исполнимость – реальность или фиктивность норм конституций и основных законов, федеративных договоров и иных соглашений, закрепляющих федеративное устройство государства.

5. Конституционная ответственность глав субъектов в современных федерациях выражена триадой основных форм: федеральное вмешательство, импичмент регионального парламента, отзыв населением субъекта. В рамках анализа соотношения указанных основных форм возможно моделирование конечного числа моделей конституционной ответственности глав субъектов. Это позволяет сделать вывод о том, какие политические и социальные функции реально исполнимы в рамках действующего в государстве законодательства и сложившейся практики правоприменения.

Показано, что в современных США в большей степени востребована функция обеспечения системы сдержек и противовесов (реализующаяся посредством института конституционно-правовой ответственности губернаторов штатов перед парламентами штатов), в существенно меньшем объёме реализована функция обеспечения политических интересов населения (тем не менее, в ряде штатов имеется институт отзыва губернаторов населением), а в России – напротив, важнейшей выступает функция обеспечения единства правового пространства и территориальной целостности государства (реализуемая посредством института конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации перед Президентом), и, в существенно меньшей степени, – остальные (законодательство содержит положения об ответственности глав субъектов федерации перед региональными парламентами и населением, но эти формы ответственности не являются востребованными практикой).

6. Сделан вывод о том, что такого рода санкцию, как предупреждение Президента России не следует рассматривать как один из видов конституционно-правовой ответственности по российскому конституционному законодательству. Предупреждение следует расценивать как меру предварительного (предупредительного) характера, как своего рода отправную точку, стадию, дающую основание для последующего применения мер конституционно-правовой ответственности в виде отрешения от должности главы субъекта федерации.

7. Сделан вывод о том, что выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ законодательным (представительным) органом субъекта РФ не следует рассматривать в качестве меры конституционно-правовой ответственности. Выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ не несет в себе каких-либо негативных последствий для данного должностного лица. Данная процедура наряду с предупреждением представляет собой первичную стадию, дающую в дальнейшем основание для применения санкций конституционно-правовой ответственности в отношении главы субъекта федерации Президентом России.

8. Анализ тенденций конституционной модернизации в отношении конституционно-правовой ответственности позволил обосновать вывод о том, что дальнейшее совершенствование института ответственности главы субъекта федерации должно быть ориентированно на подробную конкретизацию в конституциях (уставах) и

законодательстве субъектов федерации процедуры отзыва высшего должностного лица населением.

Сделан вывод о необходимости внесения изменения в действующее федеральное законодательство в части, содержащей положения о невозможности проведения повторного голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ в течение двух лет, с изменением срока до одного года. С учётом усложнённого порядка процедуры отзыва подобное ограничение избыточно.

9. Сделан вывод о необходимости отказа от обязательности наличия судебного решения для инициирования отзыва высшего должностного лица субъекта РФ населением (избирателями). Стремление федерального законодателя ограничить случаи злоупотребления правом на инициирование института отзыва вполне объяснимо. Однако наличие существующих сроков осуществления анализируемой процедуры, возможность обжалования необходимого для отзыва судебного решения, неточность формулировок в части невозможности повторного голосования по тем же основаниям, которых в законодательстве на сегодня всего два, делает отзыв населением практически нереализуемым, что подтверждает и правоприменительная практика.

Нормативную и источниковедческую базу исследования составляют Конституция, конституционно-правовые нормативные акты Российской Федерации; конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законодательство субъектов федерации; законодательство РСФСР, СССР; законодательство зарубежных федеративных государств; нормативные акты Президента Российской Федерации и Правительства России; решения Конституционного Суда Российской Федерации, решения федеральных судов, конституционных (уставных) судов субъектов федерации. Научная литература и периодические издание, комментарии и акты доктринального толкования законодательства.

Методологическая основа диссертационного исследования. Методологической основой настоящей работы выступила сумма общенаучных методов, частных и специальных приемов научного познания.

Использование системно-функционального, системно-структурного, формально-логического, сравнительно-правового (синхронного и диахронного) методов дало возможность осуществить анализ норм, регламентирующих конституционно-правовую ответственность глав субъектов федерации в развитии и в многообразии форм и моделей реализации в конституционном праве.

Системно-функциональный метод позволил определить целе-функциональные аспекты оснований применения мер конституционно-правовой ответственности к главам субъектов федерации.

Системно-структурный метод позволил выявить в совокупности оснований конституционно-правовой ответственности те, которые не обладают всеми необходимыми признаками конституционно-правового деликта и обосновать возможность применения мер, описываемых в конституционно-правовой науке как меры ответственности глав субъектов федерации, как в следствии совершения деликта, так и в рамках политического решения, направленного, тем не менее, на обеспечение реализации важнейших принципов конституционного строя.

Метод построения гомоморфных (неполных) моделей правовых явлений (как частный случай моделирования) позволил сформировать модели конституционно-правовой ответственности глав субъектов федеративных государств, отобрав наиболее значимые и реально исполнимые в правоприменительной практике меры конституционно-правовой ответственности, сгруппировав их по основанию субъекта инициативы её применения в рамках трёх основных видов (форм) – федерального вмешательства, импичмента законодательным органом субъекта федерации, отзыва населением.

Формально-юридический подход к анализу нормативных актов и правоприменительной практики позволил, позволил определить пробелы и проблемы законодательного регулирования конституционно-правовой ответственности и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства.

Теоретическая и практическая значимость исследования выражается в выводах и предложениях, сделанных на основе анализа состояния и тенденций развития конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов федерации, которые направлены на совершенствование федерального законодательства, законодательных актов субъектов федерации, правоприменительной практики.

Результаты настоящего исследования могут быть использованы в научных работах по конституционному праву, в том числе – посвященных общим вопросам анализа конституционно-правовой ответственности, вопросам конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации, проблематике федерализма и федеративных отношений, а также в университетском учебном процессе в ходе разработки учебных курсов и преподавания конституционного

(государственного) права России, элективных курсов, затрагивающих проблематику конституционно-правовой ответственности.

Апробация результатов исследования. Основные тезисы и выводы настоящего исследования, отражены в опубликованных автором научных работах, в том числе – статьях в журналах, включенных в перечень ВАК России и в БД WebofScience, иных статьях и тезисах конференций; обсуждены на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Юридического института ПГУ, представлены автором на конференциях в России и за рубежом, в том числе: на Международной научно-практической конференции «Гражданин. Выборы. Власть. IV», 12-15 октября 2017 г., г. Пятигорск; на Международной научно-практической конференции «Конституция: воплощение ценностей верховенства права, гражданского общества и современного государства», посвященной Дню Конституции Республики Казахстан, 29 августа 2018, г. Астана, Республика Казахстан.

Структура диссертации. Текст диссертационного исследования структурно составляют: введение, две главы, включающие шесть параграфов, заключение, библиографический список использованных нормативных источников и научной литературы, юридической периодики.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** настоящего исследования сформулированы основные аспекты актуальности и разработанности избранной проблемной темы, объект и предмет анализа, цель и следующие ей задачи, положения новизны и выносимые на защиту основные положения исследования.

Первая глава диссертации **«Теоретико-методологические основы исследования конституционно-правовой ответственности глав субъектов Российской Федерации»** посвящена теоретическим и сравнительным конституционно-правовым аспектам анализа избранной нами проблематики.

Первый параграф **«Конституционно-правовая ответственность глав субъектов Российской Федерации как вид юридической ответственности»** содержит обзор научных подходов и источников осмысления проблематики исследования. Их анализ показывает, что в научной юридической монографической литературе и периодике, посвященной конституционно-правовой ответственности, содержится значительное число подчас взаимоисключающих позиций по отношению

к категории конституционно-правовой ответственности. Отмечается, что конституционно-правовая ответственность является значимым элементом системы гарантий конституционного строя (Л.А. Тхабисимова). Современные научные трактовки рассматриваемого института достаточно противоречивы, тем не менее, помимо особенного в авторских научных подходах к рассматриваемой категории, есть и общее – так, в современной российской конституционно-правовой доктрине признается наличие двух видов (аспектов, типов) конституционно-правовой ответственности – позитивного и негативного (ретроспективного).

Определены особенности, характеризующие исследуемый институт: широта и значимость для общества и государства социальных функций рассматриваемого вида ответственности; определённое своеобразие оснований применения; возможность реализации исключительно общей превенции в отношении некоторых видов конституционно-правовых отношений (обратим внимание на такой вид ответственности, как отставка в связи с утратой доверия); возможность применения в случаях, когда виновность не требуется или невозможно выявить и обосновать (снова обратим внимание на отставку по утрате доверия); применение ответственности и к индивидуальным и к коллективным субъектам, возможность ликвидации субъекта (например, ликвидация политической партии).

В связи с этим обосновывается значимость социальных функций и рассмотрении их как блока целей, задач и функций ответственности – целе-функциональном содержании, аспекте (возможно – блоке элементов, отметим, – дополняющих элементы состава и т.д.), причём значимость не только для анализа сущности и содержания, но и как вспомогательное основание для демаркации видов ответственности (например, конституционно-правовой и административной).

В параграфе предложено авторское определение категории конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации, основанное на двухаспектном понимании конституционно-правовой ответственности как системы мер правовой охраны конституционных норм посредством применения принуждения (мер конституционно-правовой ответственности) по двум группам оснований: состоявшегося нарушения норм конституционного права (конституционного правонарушения) – отметим, что это основание является устоявшимся в конституционно-правовой науке; иным основаниям, основанным на комплексной оценке деятельности глав субъектов и направленным на охрану конституционных норм. Выделенную вторую группу оснований

можно объединить в рамках юридической категории «ненадлежащее исполнение своих обязанностей». При этом сами меры конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации могут применяться и по политическим основаниям, направленным на предотвращение как совершения конституционного деликта, так и угрозы основам конституционного строя. Строго формально-догматически в российском праве отсутствие правонарушения указывает на принуждение, а не на ответственность.

Сделан вывод о нецелесообразности разграничения фактически идентичных действий на меры ответственности и меры принуждения только в связи с основанием их применения (конституционное правонарушение и политические мотивы предотвращения угрозы конституционному правопорядку). И здесь для российского государственного строительства, на наш взгляд, есть два пути: добавить утрату доверия в угрозу причинения вреда охраняемым законом конституционным правоотношениям, либо указать на возможность применения мер ответственности (принуждения) по основаниям помимо правонарушения (политическим), но имеющим отношение к угрожающим охраняемым конституционным положениям и требующим мер правовой охраны.

Определены три основные группы функций имманентных институту конституционной ответственности глав субъектов федерации. Это функция обеспечения единства правового пространства и территориальной целостности государства (её соответствуют меры федерального вмешательства), функция обеспечения системы сдержек и противовесов в субъекте федерации (ей корреспондирует недоверие и импичмент регионального парламента), функция обеспечения политических интересов населения (отзыв или референдум по досрочному прекращению полномочий).

Второй параграф **«Становление института конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации в России»** первой главы диссертационного исследования, посвящен осмыслению эволюции анализируемого конституционного института.

Определены основные этапы развития конституционной ответственности главы субъекта федерации. Сделан вывод о том, что в ходе становления института конституционно-правовой ответственности главы субъекта её основания и нормативная формула менялись четырежды. Проанализирована достаточно обширная практика Конституционного Суда России по данному вопросу. Тем не менее,

пробелы и проблемы конституционной регламентации, использование субъективистских оснований и их явно оценочный характер позволяют сделать вывод о неоконченности конституционной модернизации ответственности глав субъектов.

Определено, что на современном этапе государственного строительства в Российской Федерации и её субъектах повышается значение конституционно-правовой ответственности главы субъекта федерации, вместе с тем основания привлечения к конституционно-правовой ответственности продолжают оставаться недостаточно ясными с юридической точки зрения, что на практике означает наличие сразу двух проблем.

Первая, в ситуации, когда речь идёт о реальных и действенных механизмах конституционно-правовой ответственности означает недостаточную самостоятельность высшего должностного лица субъекта РФ. Это не в полной мере соответствует принципу федерализма и требует дальнейшей конституционной модернизации, основным направлением которой видится уточнение критериев привлечения и смещения «центра тяжести» процедур применения санкций конституционно-правовой ответственности с федерального уровня на уровень субъекта федерации.

Вторая заключается в том, что отдельные формы осуществления санкций конституционно-правовой ответственности практически нереализуемы с точки зрения даже инициирования процедуры. Речь идет об ответственности главы субъекта перед избирателями, основания для наступления которой оцениваются не самими избирателями, а в судебном порядке.

Дальнейшее совершенствование института конституционно-правовой ответственности руководителя субъекта федерации должно быть ориентировано на обязательное закрепление в конституциях (уставах) субъектов федерации возможности отзыва высшего должностного лица и конкретизация этих положений в региональном законодательстве, а также на возвращение в федеральное законодательство ответственности перед законодательным (представительным) органом власти в виде выражения недоверия с немедленной последующей отставкой главы субъекта федерации.

Параграф третий **«Конституционно-правовая ответственность глав субъектов зарубежных федераций»** диссертационного исследования, посвящен осмыслению сравнительно-правовых аспектов рассматриваемого нами конституционно-правового явления.

На примере современных США показано применение импичмента парламентами субъектов федерации в отношении глав субъектов. Исследователями отмечается при этом и опасность импичмента в отсутствии чётко определённых границы юрисдикции рассматривающих дело органов, особенно с учётом того, что санкция в рассматриваемом случае состоит не только в отрешении от должности, но и в запрете занимать должности публичной власти, в том числе – и выборные, что в случае конфликта по политическим мотивам, не даст возможность публичному политику отстаивать свою позицию с опорой на избирателей (Дж. Доэрти: «аномальная и опасная власть»).

Отмечается проблема баланса представительства и популизма, которая решается не в последнюю очередь обеспечением транспарентности и справедливого рассмотрения дела об импичменте (Т.Кронин).

На примере Калифорнии показан современный подход американского регионального законодателя к институту ответственности главы субъекта федерации перед населением (отзыв губернатора Калифорнии Г. Дэвиса в связи с непопулярным законом о новых сборах на владение автотранспортом в связи с катастрофической нехваткой мест парковки), сделан вывод, что в описываемом случае баланс был нарушен именно в сторону условного «популизма», а проблема, приведшая к отзыву, не была решена следующим губернатором в течение обеих каденций.

Анализ американской литературы и публикаций по анализируемому вопросу показывает возможность направления ходатайств и заявления жалоб при рассмотрении дела об импичменте как в соответствующую палату парламента (комитет палаты), генеральному прокурору (атторнею) штата и в Верховный суд штата, сделан вывод, что настолько широкие возможности защиты обвиняемой в конституционно-правовом деликте стороны дела, указывает на развитый механизм конституционно-правового гарантирования прав подвергаемого импичменту лица, что позволяет обеспечить справедливое разбирательство по делу и вынесение наиболее взвешенного и справедливого решения. И, соответственно, наличие механизма конституционно-правового гарантирования прав обвиняемого в совершении конституционно-правового деликта лица, способствует снижению вероятности злоупотребления процедурой импичмента для оказания политического давления на губернатора.

Анализ института федерального вмешательства (на примере ФРГ,

Аргентины, Бразилии) и его сравнение с институтом конституционно-правовой ответственности глав субъектов показывает, что существует ряд форм конституционно-правовой ответственности глав, реализуемых как меры федерального вмешательства (И.Н. Барциц, А.В. Игнатов, А.Л. Коковихина). Отмечается, что сам феномен федерального вмешательства можно рассматривать как дополнительный аргумент в пользу отказа от разграничения строго догматических оснований и мер конституционно-правовой ответственности от имеющих политическое обоснование или политический характер.

Сделан вывод о том, что в системе федеративных отношений применение мер и санкций конституционно-правовой ответственности к главе субъекта со стороны федеральных властей является одним из проявлений федерального вмешательства, что позволяет оценить перечень мер федерального вмешательства комплексно, оценивая также и «качество» федеративных отношений: степень зависимости субъекта федерации от федерального центра, баланс и дисбалансы их взаимодействия и взаимного учёта интересов, исполнимость – реальность или фиктивность норм конституций и основных законов, федеративных договоров и иных соглашений, закрепляющих федеративное устройство государства.

Сделан вывод о том, что в современных федерациях конституционная ответственность глав субъектов выражена триадой следующих основных форм: федеральное вмешательство; импичмент парламента субъекта федерации; отзыв избирателями субъекта федерации.

В рамках анализа соотношения указанных форм возможно моделирование конечного числа моделей конституционно-правовой ответственности глав субъектов федерации. Моделирование позволяет ответить на вопрос о том, какие политические и социальные функции реально исполнимы в рамках действующего в государстве законодательства и сложившейся практики правоприменения.

На примере современных США, где в большей степени исполнима функция обеспечения системы сдержек и противовесов на уровне штатов, не требующая вмешательства федерального центра для поддержания законности и эффективности в системе государственного управления, в меньшей степени востребована и исполнима функция обеспечения политических интересов населения (отзыв избирателями) продолжает оставаться редким явлением на уровне штатов, его распространённость скорее снижается: с 14 штатов в конце 80-х годов XX

века до 12 штатов в первое десятилетие XXI века; исследователи предостерегают относительно возможной трансформации прямой демократии в «популистскую» демократию и видят оптимальный вариант именно в сохранении институтов и процедур демократии (представительной), показана децентрализованная модель конституционно-правовой ответственности глав субъектов федеративного государства с упором на ответственность перед региональным парламентом; на примере России, где важнейшей сегодня выступает функция обеспечения единства правового пространства и территориальной целостности государства, и, в минимальной степени востребованы – все остальные (процедуры, призванные их обеспечивать не применяются на практике), показана централизованная модель, где основным субъектом, наделённым полномочиями привлечения к конституционно-правовой ответственности и реализующим их на практике остаётся глава государства.

Вторая глава **«Нормативное закрепление, содержание и направления совершенствования конституционно-правовой ответственности глав субъектов Российской Федерации»** диссертационной работы затрагивает вопросы нормативной регламентации, выявления сущностных особенностей и определение направлений совершенствования конституционно-правовой ответственности глав субъектов.

Первый параграф **«Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федерации перед Президентом России: основания и порядок реализации»** второй главы диссертационного исследования, посвящен осмыслению ответственности главы субъекта перед главой российского государства.

Анализ конституционного законодательства показывает наличие специфических санкций, не свойственные иным отраслям права. В отношении высшего должностного лица субъекта РФ глава государства вправе применить четыре вида санкций; к ним относят: предупреждение; приостановление акта высшего должностного лица субъекта РФ; временное приостановление деятельности высшего должностного лица; отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Выявлено, что данные санкции (меры) конституционно-правовой ответственности применяются не только в случае наличия какого-либо правонарушения, но и в случае ненадлежащего выполнения субъектом ответственности возложенных на него обязанностей. Осмысление данных санкций (мер) конституционно-правовой

ответственности показывает, что меры применяются не только в случае наличия какого-либо правонарушения, но и в случае ненадлежащего выполнения субъектом возложенных на него обязанностей. Предусмотренные меры при этом адекватны и соразмерны задачам конституционно-правовой охраны, стоящими перед ними.

Анализируемый институт конституционного права нуждается в четком законодательном закреплении, конкретизации оснований и процедур применения определенных санкций, в развитии системы гарантий от неправомерного привлечения к ответственности исключительно по политическим мотивам, когда действиями субъекта ответственности не нанесен вред либо в них не содержится угроза в отношении охраняемых конституционно-правовых норм.

В пункте 1 статьи 19 ФЗ «Об общих принципах...» подпункт «г» после слов «кандидатом на данную должность» предлагается изложить в следующей редакции: «...указанные факты должны стать предметом проверки соответствующим судом по представлению Президента Российской Федерации, решение по итогам проверки суд должен принять в течение 30 дней с момента внесения представления. На время судебной проверки Президент Российской Федерации вправе временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей».

В научных кругах нет устоявшегося мнения по вопросу отнесения предупреждения к мерам конституционно-правовой ответственности. Отметим мнение, что предупреждение следует рассматривать как способ стабилизации правопорядка, который не влечет каких-либо неблагоприятных юридических последствий (Н.В. Савин). Однако рассматривая предупреждение в контексте применения мер конституционно-правовой ответственности следует констатировать тот факт, что вынесенное предупреждение является своего рода отправной точкой применения более радикальных мер конституционно-правовой ответственности.

Сделан вывод, что предупреждение в отсутствие своего репрессивного характера нельзя назвать мерой конституционно-правовой ответственности, в большей степени предупреждение относится к мерам превентивного характера. Но в тоже время, предупреждение представляет собой необходимую стадию применения к главе субъекта федерации радикальных мер конституционно-правовой ответственности, что подтверждается и практикой Конституционного Суда России

(Постановление от 04.04.2002 № 8-П). При этом, как показывает практика, такого рода способ побуждения к надлежащему исполнению своих обязанностей не нашел применения на практике, данный способ не в полной мере оценен главой государства.

В данном случае, автор приходит к выводу о том, что такого рода санкцию, как предупреждение не следует рассматривать как один из видов конституционно-правовой ответственности по российскому конституционному законодательству. Предупреждение, следует расценивать как меру предупредительного характера, как своего рода отправную точку, основание для применения более жестких мер, уже относящихся к мерам конституционно-правовой ответственности в виде отрешения от должности главы субъекта федерации.

Выявлено, что в настоящее время отрешение главы субъекта федерации в связи с утратой доверия Президентом России происходит в рамках модели, которой имманентны следующие свойства: дисбаланс между полномочием Президента и гарантиями деятельности главы субъекта, в пользу первого; отсутствие обязательного судебного порядка оценки деятельности главы субъекта; установление критериев эффективности деятельности главы субъекта подзаконным актом. Эта модель имеет признаки модели переходного периода, периода обеспечения стабильности федеративных отношений и государственного строительства, адекватна современному этапу российской государственности. Обосновано, что в дальнейшем, в рамках реформирования федеративных отношений в будущем, по достижении целей переходного стабилизирующего регулирования, предлагается привести гарантии главы субъекта к «общему знаменателю» действующего законодательства и правовых позиций Конституционного Суда РФ, установив судебный порядок оценки оснований отрешения в связи с утратой доверия.

Параграф второй «Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федерации перед законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации: основания и порядок реализации» исследования, посвящен осмыслению конституционной ответственности главы субъекта федерации перед региональным парламентом.

Одним из оснований выражения высшему должностному лицу субъекта РФ недоверия со стороны законодательного (представительного) органа субъекта РФ является установление судом грубого нарушения Конституции РФ, иного федерального

законодательства и актов подзаконного характера, а также конституции (устава) субъекта РФ повлекшее массовое нарушение право и свобод граждан.

Выявлена неоднозначность таких понятий, используемых федеральным законодателем как «грубое нарушение» и массовость. Отсутствие критериев данных понятий предоставляет возможность вкрапления в решение суда неверных суждений, а значит и принятию неверных решений.

Третьим основанием выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ недоверия со стороны законодательного (представительного) органа субъекта РФ, согласно ч. 2 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах...» является ненадлежащее исполнение таким должностным лицом возложенных на него обязанностей.

Действующее законодательство также не содержит четких критериев по отношению к используемым в данном положении понятиям, в частности такому как «ненадлежащее исполнение». Согласно позиции Конституционного Суда РФ (Постановление от 06.04.2004 № 7-П) неопределенность содержания закона не обеспечивает его единообразного понимания, что может послужить злоупотреблениям со стороны исполнительной власти, а также влечет за собой и иные негативные последствия.

Сделан вывод, что обязанности высшего должного лица субъекта РФ не могут быть детализированы в необходимой степени, как обязанности иных должностных лиц, таким ярким примером можно назвать обязанность по координации деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти, органами местного самоуправления и так далее. Все это ведет к тому, что не представляет возможным каким-либо образом загнать выполнение всех обязанностей в определенные рамки, дабы оценить «ненадлежащее» их исполнение высшим должностным лицом субъекта РФ.

Определенного рода неясность вносят в положения ФЗ «Об общих принципах...» оценочные понятия используемые законодателем, к коим следует относить и «ненадлежащее исполнение обязанностей» ввиду четких критериев такого неисполнения, а также в виду исчерпывающего перечня таких полномочий.

Здесь следует согласиться с утверждениями, что конституционная (уставная) ответственность и государственных органов и должностных лиц отличается сложным социальным и политико-правовым

характером, где первоочередной целью является исполнение федерального и регионального законодательства А.С. Сучилин и др.).

Следует обратить внимание, что решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ со стороны законодательного (представительного) органа субъекта РФ по своей сути не несет никаких негативных последствий для должностного лица. Таким образом, его нельзя рассматривать как самостоятельный элемент конституционно-правовой ответственности. Недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ является первоначальным этапом применения к указанному лицу мер конституционно-правовой ответственности в виде отрешения последнего от занимаемой должности Президентом РФ.

Указанная позиция диссертанта подтверждается и позицией законодателя, так первоначальная редакция ФЗ «Об общих принципах...» предусматривала такого рода решение законодательного (представительного) органа субъекта РФ в качестве самостоятельного основания отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности, закрепляя, что за решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ, следует его немедленная отставка.

При этом, автором обосновывается, что назрела необходимость возвращения в её первоначальный вид конституционно-правовой ответственности глав субъектов перед региональными парламентами в виде выражения недоверия с последующей немедленной отставкой главы.

Обосновано выделение совокупности следующих уточняющих критериев оценки действий (бездействия) главы субъекта федерации как ненадлежащего исполнения полномочий:

- соответствие действий (бездействия) главы субъекта федерации публичному интересу;
- комплексная оценка позиции главы субъекта федерации в случае конфликта интересов и(или) полномочий;
- конституционная альтернативность, в том числе – юридическая обоснованность, а также целесообразность иных действий;
- эффективность, целесообразность, достаточность и своевременность действий (бездействия) главы субъекта федерации;
- поддержание устойчивой «обратной связи» с региональным парламентом, политическими партиями, общественными организациями и населением субъекта федерации – диалог власти, демократических институтов и институтов гражданского общества.

Значимым направлением совершенствования рассматриваемого института может стать появление дополнительных предупредительных мер в качестве составной части процедуры применения санкции, например – предупреждение законодательного (представительного) органа в отношении главы субъекта федерации с возможностью в дальнейшем применения такой санкции, как выражение недоверия с последующим отрешением от должности.

Не менее важна работа по повышению правовой определённости ситуаций, требующих применения конституционно-правовых санкций, конкретизация критериев эффективности не только нормативно-правовыми актами Президента России, но и непосредственно на уровне законодательства субъекта федерации.

Сделан вывод о том, что институт выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ представительным (законодательным) органом субъекта РФ в его современном виде не следует рассматривать в качестве меры конституционно-правовой ответственности. Выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ не несет в себе каких-либо негативных последствий для данного должностного лица. Данный институт наряду с институтом предупреждения представляет собой начальную стадию применения меры конституционно-правовой ответственности применяемой Президентом РФ.

Параграф третий **«Конституционно-правовая ответственность глав субъектов федерации перед населением субъекта Российской Федерации»** настоящего исследования, посвящен осмыслению такого конституционного явления, как отзыв главы субъекта населением.

Анализ основополагающих нормативно-правовых актов субъектов федерации позволил сделать вывод о том, на данный момент институт отзыва практически не реализуем, в подтверждение данного вывода говорит об отсутствие реальных случаев его реализации на практике. При этом, проанализированные законы субъектов РФ в целом повторяют нормы соответствующего модельного закона, в свою очередь те вариации нормативного регулирования, которые в нем закреплены и остаются на откуп региональным властям в большей степени относятся к возможности установления того или иного срока осуществления анализируемой процедуры.

Все это объясняется с одной стороны – недостаточной четкостью правового регулирования реализации данного института, с другой стороны – существенными ограничениями и повышенными требованиями

к его осуществлению, а также практически всеобъемлющим регулированием процесса отзыва на федеральном уровне, не оставляющим возможностей субъектам федерации самостоятельного расширительного регулирования (конкретизации в нормативно-правовых актах) оснований и процедуры отзыва в региональном законодательстве. Отмечается, что несмотря на поддержку автором точки зрения о необходимости закрепления усложнённой процедуры инициирования отзыва главы субъекта федерации (А.А. Сергеев), усложнённость процедуры не должна означать фактической невозможности осуществления отзыва.

Сделаны выводы, о необходимости внесения изменения в действующее федеральное законодательство в части невозможности проведения повторного голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ в течение двух лет, с изменением указанного срока до одного года. Указывается, что в противном случае, возможно, говорить лишь о декларативном характере данного института невозможности его практической реализации.

Сделан вывод о необходимости отказа от обязательности наличия судебного решения для инициирования института отзыва высшего должностного лица. Стремление федерального законодателя ограничить случаи злоупотребления права на инициирование института отзыва, а также возможности манипулирования избирателями вполне объяснимо.

Однако при наличии существующих в законодательстве процедурных ограничений, ограничений по срокам и т.д., не исключая также возможности обжалования необходимого процедурно судебного решения, при неточности формулировок в части регламентации повторного голосования по тем же основаниям, которых предусмотрено и так всего два, институт отзыва представляет не реализуемую на практике форму непосредственной демократии и, обладая всеми формальными признаками одного из видов конституционно-правовой ответственности, в практическом ключе едва ли может быть признан таковым без соответствующих корректировок регламентирующих его конституционно-правовых норм.

Сделан вывод о необходимости установления четких критериев нарушений, за которые инициируется отзыв высшего должностного лица субъекта РФ. Обоснована необходимость, в дальнейшем, с развитием российского народовластия и федерализма, отказаться от обязательности

наличия судебного решения для инициирования института отзыва главы субъекта федерации.

Заключение диссертации содержит основные авторские выводы, обобщения и рекомендации по совершенствованию нормативного регулирования конституционно-правовой ответственности глав субъектов Российской Федерации.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора

Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. Махов А.Р., Тхабисимова Л.А. Становление института конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. 0 0,4 п.л.

2. Махов А.Р. Отрешение главы субъекта федерации в связи с утратой доверия Президента России как особая мера конституционно-правовой ответственности // Социально-гуманитарные знания. 2018. №12. 0,4 п.л.

3. Махов А.Р. Конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта федерации в связи с выражением недоверия со стороны законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. №1. 0,4 п.л.

Публикации в зарубежных изданиях:

4. Махов А.Р. Addressing publik subjects in latin american countries // Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. Том: VI. Специальный выпуск. Номер статьи: 146. Опубликовано: июнь 2019. (в соавторстве: Chaplickij F.F., Nikonova L.I., Novikova A.E., Turanin V.Y.) Журнал включен в БД Web of Science.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. Махов А.Р. О конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. IV. Международная научно-практическая конференция. 12-15 октября 2017 г., г. Пятигорск. 0,6 п.л.

6. Махов А.Р. Приостановление действия изданных актов как форма конституционно-правовой ответственности высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации // Региональная межвузовская научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Молодая наука-2018», 14 апреля 2018 г., г. Пятигорск. 0,4 п.л.

7. Махов А.Р. К вопросу о совершенствовании конституционной ответственности глав субъектов зарубежных федераций //Международная научно-практическая конференция «Конституция: воплощение ценностей верховенства права, гражданского общества и современного государства» посвященной Дню Конституции Республики Казахстан, 29 августа 2018, г. Астана, Республика Казахстан. 0,2 п.л.

ՄԱԽՈՎ ԱԼԻՄ ՌՌԻՍԼԱՆԻ

Ռուսաստանի Դաշնության սուբյեկտների ղեկավարների
սահմանադրաիրավական պատասխանատվությունը

ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

Ատենախոսական աշխատանքի արդիականությունը: Կայուն իշխանական համակարգի կառուցումը դաշնային պետության պայմաններում պահանջում է երկու անհրաժեշտ պայմանների իրականացում. առաջինը՝ դաշնության և նրա սուբյեկտների միջև փոխգործակցության սահմանադրաիրավական մեխանիզմների բալանսավորում, ռեզիոնալ իշխանական կառույցների վրա դաշնային իշխանության կողմից ներազդելու այնպիսի գործիքներ, որոնք կթույլատրեին, մի կողմից՝ օրինականության ռեժիմի, պետության իրավական միասնականության և տարածքային ամբողջականության ապահովություն, իսկ մյուս կողմից՝ կապահովեին դաշնության սուբյեկտների իշխանական մարմինների անկախությունը նրանց բացառիկ իշխանության ներքո գտնվող ոլորտներում, ինչպես նաև համատեղ իշխանության ներքո գտնվող ոլորտներում դաշնության և իր սուբյեկտների շահերի ներդաշնակությունը:

Երկրորդը՝ իշխանությունների բաժանման ռեզիոնալ մեխանիզմում դաշնության սուբյեկտների մակարդակով զսպումների և հակակշիռների բալանսավորված այնպիսի համակարգի կառուցումն է, որը թույլ կտա դաշնային սուբյեկտների պետական իշխանության բարձրագույն մարմիններին իրենց գործառույթները իրականացնել՝ խուսափելով այնպիսի իրավիճակներից, որոնք կպահանջեն միջամտություն դաշնային կենտրոնի կողմից և վիճելի ու կոնֆլիկտային իրավիճակների լուծման գործընթացի տեղափոխումը դաշնային մակարդակ:

Հետազոտության արդիականության մասին ոչ պակաս վկայում է նաև Ռուսաստանի սահմանադրական դատարանի կողմից Ռուսաստանի Դաշնության սուբյեկտների բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց իրավական կարգավիճակին և պատասխանատվությանը վերաբերող դաշնային և ռեզիոնալ

օրենսդրության դրույթների սահմանադրական նորմերին համապատասխանության մասով տրված մեկնաբանումները և իրականացված ստուգումները:

Ատենախոսական հետազոտության օբյեկտ են հանդիսանում այն հասարակական հարաբերությունները, որոնք կապված են Ռուսաստանի Դաշնության և նրա սուբյեկտների օրենսդրության իրականացման պրակտիկայի և ձևավորման հետ սահմանադրաիրավական պատասխանատվության ոլորտում:

Ատենախոսական հետազոտության առարկա են հանդիսանում սահմանադրական իրավունքի այն նորմերը, որոնք սահմանում են Ռուսաստանի Դաշնության սուբյեկտի բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի սահմանադրաիրավական պատասխանատվությունը:

Ատենախոսական հետազոտության նպատակն է՝ Ռուսաստանի Դաշնության սուբյեկտի բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի (ղեկավարի) սահմանադրաիրավական պատասխանատվության սահմանադրաիրավական նորմատիվ ամրագրման և իրավակիրառ պրակտիկայում իրականացման վերլուծությունը: Նշված նպատակին հասնելու համար սահմանվել են հստակ խնդիրներ:

Ատենախոսական հետազոտության գիտական նորույթը գետեղված է տեսական բնույթ ունեցող հեղինակային եզրահանգումներում և գործող օրենսդրության կատարելագործմանը ուղղված դրույթներում: Պատասխանատվության հիմքերի բնույթի վերլուծությամբ մշակված է դաշնության սուբյեկտի ղեկավարի սահմանադրաիրավական պատասխանատվության կատեգորիային վերաբերող հեղինակային սահմանում: Եզրահանգում է արված պատասխանատվության միջոցների և հարկադրանքի միջոցների միայն նրանց հիմքի կիրառմամբ պայմանավորված փաստացի նույնաբովանդակ գործողությունների տարանջատման աննպատակության մասին: Սահմանված են վերլուծվող պատասխանատվության ձևի հիմնական գործառույթները, իրականացված է պատասխանատվության միջոցների հեղինակային դասակարգումը: Ձևակերպված են առաջարկներ գործող օրենսդրության փոփոխության վերաբերյալ, այն է՝ երկու տարի ժամկետում ՌԴ սուբյեկտի բարձրաստիճան պաշտոնյայի հետկանչմանը վերաբերող

կրկնակի ընտրություններ անցկացնելու անհնարության մասով: Առաջարկվել է նշված ժամկետը սահմանել մինչև մեկ տարի: Առաջարկվել է, որ դաշնության սուբյեկտի ղեկավարի պատասխանատվության ինստիտուտի հետագա կատարելագործումը պետք է ուղղված լինի դաշնության սուբյեկտների սահմանադրություններում (կանոնադրություններում) և օրենսդրությունում բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի բնակչության հետկանչման հնարավորության հստակեցմանը, ինչպես նաև խախտումների հստակ չափանիշների սահմանմանը, որոնք կարող են ժողովրդի կողմից բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի հետկանչման գործընթացի հարուցման հիմք հանդիսանալ:

Հետազոտության գիտագործնական նշանակությունը: Հեղինակի կողմից ստացված արդյունքները և մեթոդոլոգիական հիմնավորվածությունները կարող են կիրառվել սահմանադրական իրավունքին առնչվող գիտական աշխատություններում, այդ թվում՝ սահմանադրաիրավական պատասխանատվության ընդհանուր հարցերի վերլուծությանը, դաշնության սուբյեկտների ղեկավարների սահմանադրաիրավական պատասխանատվության հարցերին, ֆեդերալիզմին և դաշնային հարաբերություններին նվիրված գիտական աշխատություններում, ինչպես նաև համալսարանական ոսումնական գործընթացում՝ ուսումնական ծրագրերի մշակման և Ռուսաստանի սահմանադրական (պետական) իրավունքի և այլ սահմանադրաիրավական պատասխանատվության խնդիրները շոշափող դասընթացի դասավանդման շրջանակներում:

Սույն հետազոտության հիմքով արված եզրահանգումները և առաջարկները ուղղված են քաղաքացիների իրավունքների և ազատությունների դատական պաշտպանությունը կարգավորող Ռուսաստանի Դաշնության սահմանադրաիրավական օրենսդրության կատարելագործմանը:

Ատենախոսական աշխատանքը բաղկացած է ներածությունից, երկու գլխից, որոնք ներառում են վեց ենթագլուխ, օգտագործված գրականության ցանկից:

MAKHOV ALIM RUSLAN

on the topic "Constitutional and legal responsibility of heads of subjects of the Russian Federation", submitted for the degree of candidate of legal Sciences in the specialty 12.00.02-Public law (constitutional, administrative, financial, municipal, environmental, European law, public administration)

ABSTRACT

Relevance of the dissertation research topic. Building a stable system of power relations in the system of federalism requires compliance with two necessary conditions.

First, it is to balance the constitutional and legal mechanisms of interaction of the Federation and its subjects, the availability of such tools of influence the Federal government to regional government institutions, which would allow, on the one hand, maintenance of a mode of legality, unity of legal space and territorial integrity of the state, and on the other ensured the preservation of the independence of authorities of subjects of Federation in the sphere of their exceptional conduct and harmonious consideration of the interests of the Federation and its subjects in the sphere of joint competence.

Secondly, it is the creation of a balanced system of checks and balances at the level of the Federal subjects in the regional mechanism of separation of powers, which allows the highest state authorities of the Federal subjects to function without situations that require intervention from the Federal center and transfer the process of resolving possible disputes and conflict situations to the Federal level.

No less significant confirmation of the relevance of the research topic is the repeated appeal of the constitutional Court of Russia to the interpretation and verification of compliance with the constitutional norms of the provisions of Federal and regional legislation on the legal status and responsibility of senior officials of the subjects of the Russian Federation.

The object of the dissertation research is social relations related to the formation and practice of implementing the legislation of the Russian Federation and its subjects in the field of constitutional and legal responsibility.

The subject of the dissertation research is the norms of constitutional law regulating the constitutional and legal responsibility of the highest official of the subject of the Russian Federation.

The purpose and objectives of the dissertation research is to analyze the normative constitutional and legal consolidation and implementation in law enforcement practice of the constitutional and legal responsibility of the highest official (head) of the subject of the Russian Federation. To achieve this goal, appropriate specific tasks are set to achieve the research goal.

The scientific novelty of the dissertation research consists in the author's conclusions that have a theoretical nature and in proposals for improving the current legislation. The author's definition of the category of constitutional and legal responsibility of heads of subjects of the Federation is developed, with an analysis of the nature of the grounds of responsibility. It is concluded that it is inappropriate to distinguish virtually identical actions into liability measures and coercive measures only in connection with the grounds for their application. The main functions of the analyzed type of liability are defined and the provisions on the possibility of correlating them with liability measures are formulated, the author's classification of liability measures is carried out. Proposals are formulated to change the current legislation regarding the impossibility of repeated voting on the recall of the highest official of the subject of the Russian Federation within two years, with a change in the term up to one year; that further improvement of the responsibility of the head of the Federation should be oriented to the specification of the constitutions (charters) and laws of subjects of the Federation as possible senior officials in the community; the need to establish clear criteria for violations that there may be grounds to initiate revocation of the higher official of the subject of the Russian Federation population.

Scientific and practical significance of the research. The obtained scientific results and the methodological study can be used in scientific works on constitutional law, including – devoted to a General analysis of constitutional and legal responsibility constitutional and legal responsibility of heads of subjects of Federation, the problem of federalism and Federative relations, as well as in the University educational process in the course of

curriculum development and teaching of constitutional (state) law of Russia, the elective courses that affect issues of constitutional and legal responsibility.

Conclusions and suggestions made on the basis of the study are aimed at improving the constitutional and legal legislation of the Russian Federation regulating the judicial protection of citizens' rights and freedoms.

The thesis consists of an introduction, two chapters including six paragraphs, a conclusion, a bibliographic list of normative sources used, scientific literature and legal periodicals.