Третьяк Ирина Александровна. Конституционно-правовое принуждение в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Третьяк Ирина Александровна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского"].- Омск, 2015.- 215 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Правовая природа конституционно-правового принуждения 15**

1. Сущность, основные признаки и понятие правового принуждения 15

2. Понятие конституционно - правового принуждения как вида правового принуждения 27

3. Виды мер конституционно - правового принуждения 48

**Глава 2. Содержание мер конституционно-правового принуждения в Российской Федерации 74**

1. Меры конституционно - правового предупреждения 74

2. Меры конституционно - правового пресечения 92

3. Меры конституционно - правового восстановления (защиты) 113

4. Меры конституционно - правовой ответственности 134

5. Меры конституционно - правового обеспечения 171

Заключение 177

Список использованных нормативных актов и литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Обеспечение стабильности фактической конституции Российской Федерации, крупнейшего в мире по территории и числу субъектов федеративного государства, является первостепенной задачей конституционного права. Кризис 1992 - 1993 гг. показал, что конституционное право лишено средств охраны, соразмерных и адекватных возникающим конституционным конфликтам. Конституционное право - это профилирующая отрасль права, однако она лишена собственного механизма правового принуждения, определенной системы мер принуждения. Так, отсутствие мер правового предупреждения и пресечения привело к тому, что дважды Правительство Российской Федерации было отправлено в отставку Президентом Российской Федерации. С 2005 г. Президентом Российской Федерации 7 высших должностных лиц субъектов Федерации были отрешены от должности в связи с утратой доверия.

Следует отметить Указ Президента Российской Федерации, принятый 6 августа 2014 г., № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»1, затронувший права и свободы граждан, конституционную экономику страны в целом, который пока не стал объектом конституционного контроля. Введенное данным Указом эмбарго на импорт отдельных видов продукции привело к росту цен на продовольствие, существенным образом ограничило возможности отечественного бизнеса, лишив его доступа к ресурсам нужного типа и качества. По некоторым оценкам, продовольственная инфляция в России за 2014 г. составила 15,4%; по отдельным позициям (сахар, крупы) рост цен составил от 34 до 40%, мясо и птица выросли в цене на 20% .

Важен для российского конституционализма и опыт 1993 г., когда Конституционный Суд Российской Федерации по собственной инициативе принял к рассмотрению и признал незаконным нормативный правовой акт Президента Российской Федерации, а впоследствии был распущен.

В качестве защитных механизмов конституционного права действуют конкретные меры в уголовном, административном праве. Они интегрируются в мощнейшие виды отраслевого принуждения и опосредованно защищают конституционные ценности. Однако Конституция Российской Федерации и её нормы имеют прямое действие, следовательно, защиту они должны иметь прямую и непосредственную, сосредоточенную именно в конституционном праве.

В связи с изложенным актуальными становятся поиск новых правовых средств и методов разрешения конституционных конфликтов и формирование

1 Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 32, ст. 4470.

2 Законопроект № 730438-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О специальных экономических
мерах» и статью 8 Федерального закона «О безопасности» // Официальный сайт Государственной Думы
Российской Федерации. URL: (дата обращения: 27.02.2015).

концепции комплексной и системной охраны конституционных ценностей посредством конституционно-правового принуждения.

Указанные обстоятельства подтверждают актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В отечественной науке предпринято большое число исследований по отдельным аспектам конституционно-правового принуждения. Значимый вклад в изучение теоретических проблем конституционно-правового принуждения внесен монографическим исследованием Ж.И. Овсепян «Юридическая ответственность и государственное принуждение (Общетеоретическое и конституционно-правовое исследование)».

Близкие по объекту изучения диссертационные исследования провели П.В. Смирнов (2005 г.), И.С. Суркова (2008 г.) и Н.Ю. Давыдова (2011 г.). Авторы рассматривали узкий круг норм и основанных на них правоотношений, в частности, меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве, а также применяемые к органам государственной власти субъектов Федерации и органам, должностным лицам местного самоуправления отдельные меры конституционно-правового принуждения.

В совокупности полномасштабного анализа конституционно-правового принуждения в сумме его сущностных признаков и системы мер не велось, равно как и конституционно-правовое принуждение ранее не рассматривалось в качестве системного правового образования. Вместе с тем в настоящее время не исчезает интерес к одной из мер конституционно-правового принуждения -конституционно-правовой ответственности, выразившийся в работах С.А. Авакьяна, М.П. Авдеенковой, М.В. Баглая, Н.А. Бобровой, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, Н.М. Добрынина, Ю.А. Дмитриева, Е.М. Заболотских, Т.Д. Зражевской, А.Н. Кокотова, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашова, О.Е. Кутафина, Д.А. Липинского, В.О. Лучина, СВ. Нарутто, Т.М. Пряхиной, Р.Л. Хачатурова, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, Т.Д. Шона, Е.С. Шугриной, Б.С. Эбзеева и др. Ключевой акцент указанными авторами сделан на рассмотрении различных аспектов конституционно-правовой ответственности, при этом иные меры конституционно-правового принуждения, применяемые к субъектам конституционного права, не исследуются.

В отечественной правовой науке, таким образом, не предпринималось попыток комплексного изучения конституционно-правового принуждения с позиций системного и правоприменительного подходов.

**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационной работы являются конституционно-правовые отношения, складывающиеся между соответствующими субъектами по поводу применения мер конституционно-правового принуждения различными инстанциями в целях разрешения конституционных конфликтов.

**Предмет исследования** составляют правовые нормы, регламентирующие отношения, возникающие в связи с осуществлением конституционно-правового принуждения, научные взгляды в данной сфере, а также тенденции и

перспективы развития нормативного правового регулирования указанных отношений в современных политике-правовых реалиях.

**Цель и задача исследования.** Целью диссертационного исследования является комплексный системный анализ теоретических и практических проблем правового регулирования конституционно-правового принуждения в Российской Федерации.

В рамках данной цели поставлены следующие задачи:

- установить признаки, позволяющие выделить отраслевой вид правового
принуждения в целом и конституционно-правового в частности;

рассмотреть конституционно-правовое принуждение с позиций системного подхода, выявив основные элементы, внутрисистемные принципы и связи;

определить особенности каждой меры конституционно-правового принуждения;

проанализировать правовое регулирование по вопросу применения мер конституционно-правового принуждения;

выработать предложения по совершенствованию законодательства в сфере реализации конституционно-правового принуждения в Российской Федерации.

**Методологическую базу диссертационного исследования** составляют общенаучные методы: описание, сравнение, системный подход, классификация и кластеризация, анализ и синтез, дедукция и индукция. Первостепенное место занимает диалектический метод познания и его требования всесторонности, полноты исследования, изучения явления в его изменении и развитии. Системный подход обеспечивает формирование конструкции конституционно-правового принуждения, с выявлением соответствующих элементов. С помощью анализа и синтеза определяется специфика конституционно-правового принуждения, позволяющая поставить вопрос о его существовании как самостоятельного отраслевого вида правового принуждения.

Любое исследование невозможно без применения законов лингвистики в качестве основы для сравнения и анализа научных дефиниций, а также законов формальной логики. При проведении сравнительного анализа смежных юридических конструкций и правовых явлений, категорий используется формально-юридический метод. Данный метод позволяет определять юридические понятия и толковать правовые предписания, в рамках настоящего исследования формально-юридический метод дал возможность обозначить существующие пробелы, а также проблемные аспекты в правовом регулировании.

**Теоретическую основу исследования** составили труды видных отечественных ученых в области теории государства и права, конституционного и административного права. В частности, общие вопросы правового принуждения были рассмотрены в работах С.С. Алексеева, К.В. Арановского, Б.Т. Базылева, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братуся, И.А. Галагана, О.С. Иоффе, С.Н. Кожевникова, О.А. Кутафина, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского,

А.В. Малько, П.Е. Недбайло, Б.В. Российского, В.В. Серегиной, Ю.Н. Старилова, В.А. Туманова, В.Е. Чиркина и др. В настоящем исследовании был использован ряд подходов к рассмотрению правового принуждения, сложившихся в уголовном праве и нашедших свое выражение в трудах А.Э. Жалинского, Л.В. Иногамовой-Хегай, B.C. Комиссарова, А.И. Рарога, Ф.Р. Сундурова, И.А. Тарханова.

Общетеоретическим вопросам природы принуждения, его философскому, социальному, психологическому аспектам были посвящены работы Г. Гегеля, В.Н. Кудрявцева, П.А. Сорокина и С.С. Фролова.

Разработку понятия, оснований и санкций конституционно-правовой ответственности в своих работах осуществляли С.А. Авакьян, Н.А. Боброва, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, Н.М. Добрынин, Ю.А. Дмитриев, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, А.А. Кондрашов, Н.М. Колосова, В.О. Лучин, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др. Отправным началом для диссертационной работы послужили научные труды Н. М. Добрынина, А.Н. Кокотова, В.Н. Кудрявцева и Ж.И. Овсепян, посвященные правовому принуждению.

С целью расширить палитру представленных в данной сфере точек зрения были использованы работы зарубежных авторов Е. Броуна, В.Дж. Галлахер, А. Гамильтона, Д. Заревски, X. Зера, Дж.Ф. Кеннеди, Дж.Ф. Ришела, Р.Дж. Суиней, А.В. Холдсворса, В.Н. Шаповала и др.

**Нормативную и эмпирическую базу** диссертационного исследования составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, правовые акты субъектов Российской Федерации, правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации, регламенты палат Федерального Собрания, постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, решения судов общей юрисдикции.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что конституционно-правовое принуждение исследуется как комплексное явление на предмет построения оптимальной системы его мер, каждая из которых, достигая определенной цели, выполняет функцию обеспечения конституционного правопорядка и охраны конституционных ценностей. Вносятся предложения по совершенствованию законодательства о мерах конституционно-правового принуждения. На основе анализа законодательства и обобщения практики его применения предпринята попытка выявить и разрешить теоретические и практические проблемы в рассматриваемой области, что позволило сформулировать следующие **новые или содержащие элементы новизны положения, выносимые на защиту:**

1. В работе сформулировано определение конституционно-правового принуждения, которое может быть использовано для исследования правового принуждения в конституционном праве и развития конституционного законодательства. Конституционно-правовое принуждение - это вид правового принуждения, представляющий собой систему мер, применяемых инстанциями конституционно-правового принуждения для разрешения конституционных конфликтов в особом процессуальном порядке, закрепленном нормами

конституционного права, принудительные меры которого влекут причинение правового урона субъектам воздействия.

2. В результате выявленного целевого основания классификации
установлено, что мерами конституционно-правового принуждения являются:

меры конституционно-правового предупреждения;

меры конституционно-правового пресечения;

меры конституционно-правового восстановления (защиты);

конституционно-правовая ответственность;

меры конституционно-правового обеспечения.

3. Конституционно-правовое принуждение является системой,
упорядоченной и функционирующей по принципам:

ultima ratio (принцип последнего средства, крайней меры);

экономии мер конституционно-правового принуждения;

соразмерности.

1. Выявлена необходимость внесения изменения в федеральное законодательство (абзац седьмой ч. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») в целях систематизации и унификации мер конституционно-правового принуждения, применяемых к органам государственной власти субъектов Федерации при осуществлении ими переданных полномочий в части установления единообразных форм контроля за исполнением переданных полномочий и процедуры их изъятия, а также введения мер конституционно-правового пресечения.
2. При применении мер конституционно-правового принуждения в правоотношениях по передаче государственных полномочий предлагается учитывать, что не является конституционным деликтом нарушение органами государственной власти субъекта Федерации федерального законодательства о передаче полномочий, совершенное ими в состоянии необходимости защиты сбалансированности регионального бюджета и обеспечения исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.
3. Наличия мер конституционно-правовой ответственности и конституционно-правового восстановления (защиты) в качестве возможно применимых к Президенту Российской Федерации мер конституционно-правового принуждения недостаточно для разрешения возможных конституционных конфликтов с его участием. В целях применения к Президенту Российской Федерации мер конституционно-правового предупреждения предлагается ввести предварительный конституционный контроль указов Президента Российской Федерации:

- о применении специальных экономических мер в целях обеспечения
безопасности;

- о мерах по защите граждан от преступных и иных противоправных
действий, по противодействию терроризму и экстремизму.

7. В качестве меры конституционно-правового обеспечения
применительно к Президенту Российской Федерации предлагается наделить

Верховный Суд Российской Федерации полномочием по назначению Президенту Российской Федерации медицинского обследования для определения стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия. При явном уклонении Президента Российской Федерации от прохождения медицинского обследования также наделить Верховный Суд Российской Федерации правом вынесения определения в судебном заседании с участием Генерального прокурора Российской Федерации о принудительном направлении Президента Российской Федерации на прохождение медицинского обследования. Данная обеспечительная мера конституционно-правового принуждения будет служить гарантией реализации ч. 2 ст. 92 Конституции Российской Федерации.

8. В целях предотвращения повторного избрания недобросовестных депутатов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации, учета вины в качестве обязательного элемента юридической ответственности, необходимо ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнить п. 3.1 следующего содержания:

«3.1. Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, полномочия которого были досрочно прекращены в соответствии с пунктом 2.1 настоящей статьи, вправе в течение 10 дней со дня вступления в силу указа (постановления) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обратиться в суд с заявлением для установления факта отсутствия их вины за непроведение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации правомочного заседания в течение трех месяцев подряд. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи.». Корреспондирующие изменения необходимо внести также в ст.ст. 32, 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

**Теоретическая значимость исследования.** Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в формировании комплексного системного подхода, позволяющего сформулировать интегративное понятие конституционно-правового принуждения, выявить его сущностные признаки как отраслевого вида правового принуждения. Это позволит создать всесторонний механизм защиты конституционных ценностей с помощью системы мер конституционно-правового принуждения, выстроенной по определенным принципам, обеспечивающим эффективное конституционное правоприменение. Теоретическая значимость настоящего исследования также

заключается во внесении определенного вклада в формирование общей доктрины конституционно-правового принуждения и её категориального аппарата.

**Практическая значимость исследования.** Результаты настоящего диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке материалов лекций, семинарских и практических занятий по предметам «Теория государства и права», «Конституционное право», учебных пособий по проблемам, связанным с реализацией правового принуждения в целом и конституционно-правового в частности. Результаты работы также возможно использовать в целях совершенствования законодательства в части регулирования мер конституционно-правового принуждения.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Положения диссертационного исследования были включены в учебный процесс и отражены в соответствующих лекциях. Дополнительно, полученные в рамках настоящего диссертационного исследования результаты были апробированы в ходе Международной научной конференции «Проблемы налогового правоприменения в странах Центральной и Восточной Европы» (г. Омск,

2013 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Конституция
Российской Федерации: социальные ориентиры, практика реализации»
(к 20-летию Конституции Российской Федерации) (г. Барнаул, 2013 г.),
IX Международной научно-практической конференции «Совершенствование
местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики»
(г. Омск, 2014 г.), XIII Всероссийской научной конференции студентов и
молодых ученых «Актуальные вопросы публичного права» (г. Екатеринбург,

2014 г.).

В ходе участия в XIII Всероссийской научной конференции студентов и молодых ученых «Актуальные вопросы публичного права» (г. Екатеринбург, 2014 г.) доклад по теме настоящего исследования был удостоен диплома лауреата.

Также по результатам Всероссийского конкурса по конституционному правосудию под эгидой Конституционного Суда Российской Федерации и Венецианской комиссии Совета Европы (г. Санкт-Петербург) автором была получена благодарность от Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина.

Положения и выводы диссертации обсуждены, одобрены и рекомендованы к защите на заседаниях кафедры государственного и муниципального права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского».

**Достоверность** **результатов** **исследования** обеспечивается

обоснованностью методологических и теоретических основ исследования; реализацией комплекса адекватных цели и задачам исследования методов; непротиворечивостью результатов и основных выводов исследования.

**Структура диссертации** обусловлена логикой исследования, его целью и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих три и пять

параграфов соответственно, заключения и библиографического списка. Объем диссертационного исследования соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

## Понятие конституционно - правового принуждения как вида правового принуждения

Изучению принуждения в праве, его природы, онтологии и гносеологии посвящено значительное число исследований. Поставленные вначале в рамках философии права4, эти проблемы были впоследствии широко освещены в теории права5 и в дальнейшем восприняты отраслевыми науками, в первую очередь, административным и уголовным правом. В науках правового цикла существует множество подходов к определениям понятий принуждения и правового принуждения, их соотношению с понятиями насилия, кары, правоприменения.

При анализе понятия правового принуждения необходимо использовать комплексный подход, выражающийся в учете не только нормативной природы правового принуждения, но и его социального и психологического аспектов. Использование данных подходов позволит выявить внешнее (формальное) проявление принуждения, а также понять причины его возникновения и применения и механизм воздействия на субъекты правоотношений.

Взяв за основу логическую посылку о том, что конституционно-правовое принуждение, в случае его существования в качестве отраслевой разновидности, должно служить видом правового принуждения, необходимо выработать понятие правового принуждения, ему предшествующего и указать его существенные признаки.

Феномен принуждения имеет социально - психологическую природу. Первоначально возникнув в социальных группах и определенным образом оказывая воздействие на поведение и волю субъектов общественных отношений, принуждение было экстраполировано на общественные отношения, складывающиеся по поводу осуществления государственной власти, а затем и на правовую сферу. С позиций социологического подхода, принуждение представляет один из видов социального контроля, наряду с социализацией и групповым давлением. В условиях высокой численности населения и сложной культуры начинает применяться так называемый вторичный групповой контроль - законы, различные насильственные регуляторы и формализованные процедуры. Когда отдельный индивид не желает следовать этим регуляторам, группа или общество прибегают к принуждению, чтобы заставить поступать его определенным образом6. Таково социологическое основание формирования принуждения, из которого следует, что принуждение как регулятор возникает в сложных социальных образованиях, когда в силу роста числа объектов воздействия снижается эффективность иных социальных регуляторов: семейных, религиозных, моральных и корпоративных норм.

Существуя в качестве вида социального контроля, с усложнением структуры общества и появлением государства принуждение становится прерогативой государства в лице государственного аппарата и трансформируется, таким образом, в принуждение со стороны государства.

С.С. Алексеев определял принуждение как внешнее воздействие на поведение, основанное на организованной силе государства, на наличии у него «вещественных» орудий власти, направленных на внешне безусловное (непреклонное) утверждение государственной воли7. Б.Т. Базылев отмечает, что принуждение есть совершаемое компетентными органами и должностными лицами властное воздействие в виде предписания определенного поведения (психическое воздействие) либо в форме непосредственного действия (физическое принуждение)

Исследование различных определений и точек зрения на правовое принуждение позволило Н.В. Макарейко сформулировать следующее определение: правовое принуждение - это опосредованное правом физическое, психическое или иное воздействие уполномоченных государством органов,

Принуждение, будучи также понятием административного права, трактуется как особый метод правового регулирования, который, наряду с методом убеждения, служит конкретным способом воздействия права на общественные отношения11. Проблема правового принуждения глубоко исследована в науке административного права. В трактовке Д.Н. Бахраха, принуждение - это отрицание воли «подвластного» и внешнее воздействие на его поведение; в ходе данного процесса властвующий субъект воздействует на моральную, имущественную, организационную и физическую сферу «подвластного», чтобы преобразовать его волю, добиться подчинения . В дополнение, как справедливо отметил Д.В. Котелевский, наука и отрасль административного права связывают концепции принуждения и контроля с институтом федерального вмешательства, а также с рассмотрением вопросов специальных административно - правовых режимов13.

Несмотря на существование многих авторских дефиниций, в науке конституционного права сформировалось общее поле взглядов по вопросу о сущностных признаках правового принуждения14. Правовое принуждение необходимо рассматривать в диалектической взаимосвязи с государством. Правовое принуждение - это применяемое государством принуждение, реализуемое в соответствии с принципами права и в рамках правовых процедур (due process of law) и, как отмечает Е.А. Цыганкова, в правовом и демократическом государстве принуждение должно быть только правовым15. Данный тезис подтверждается и Д.Н. Бахрахом, который отмечает, что по юридическому критерию очень важно различать легальное (правовое) и нелегальное, не основанное на законе принуждение (насилие)16.

Действительное же соотношение права и принуждения довольно точно описано С.С. Алексеевым следующим образом: в праве принуждение находится как бы на втором плане, существует до известного времени в «скрытом виде»17. Данный тезис был также поддержан А.С. Пучниным, отметившим, что в праве заложен только потенциал принуждения, исходящий из правил, которые необходимо исполнять. И если эти правила исполняются благодаря самопонуждению и самопринуждению, то воля субъекта права остается свободной. Если же потенциал принуждения реализуется за счет внешней материальной силы, а такой силой является материальная организация -государство, то принуждение, исходящее из права, следует считать привнесенным, субсидированным18. Во-первых, потенциал принуждения заложен в каждой норме права, вне зависимости от ее отраслевой принадлежности и наличия санкции как структурного элемента, исходя также из того факта, что обеспеченность государственным принуждением (гарантированность) представляет один из признаков права; во-вторых, никакие переживания права в сознании субъекта правоотношения не могут свидетельствовать о правовом принуждении, поскольку в данном случае отсутствует прямое воздействие права на волю субъекта правоотношения.

Правовое принуждение есть принуждение, применяемое государством и «дисциплинированное» правом. Иначе, как отмечал С.С. Алексеев, принуждение осуществляемое государством, преломленное через право, правом «насыщенное», выполняющее в нем свои, специфические задачи, выступает в качестве правового принуждения19. Правовое принуждение подразумевает добавление к принуждению качественно нового признака - правовой составляющей: осуществление принуждения уполномоченными на то органами, в соответствии с принципами права и в рамках определенной правовой процедуры. С учетом диалектической взаимосвязи принуждения с правом и правовым регулированием, в дальнейшем в настоящей работе будет употребляться понятие «правовое принуждение».

Анализ общеправовых положений о правовом принуждении привел к необходимости рассмотрения вопроса обоснованности выделения отраслевого вида правового принуждения. Особенно актуален он для публичных отраслей права: административного, уголовного, налогового и бюджетного, а также конституционного права, поскольку правовое принуждение является обязательным элементом публичного права20.

Традиционно говорят о существовании уголовно-правового и административно-правового принуждения, поскольку впервые по отношению именно к указанным отраслям права был поставлен вопрос о существовании отраслевого правового принуждения.

## Виды мер конституционно - правового принуждения

Справедливость выделения указанными авторами данной меры конституционно-правового принуждения связана с тем, что конституционно-правовое принуждение реализуется в форме правоприменения. В настоящее время не существует единого мнения по вопросу о том, как соотносятся между собой правоприменение как одна из форм реализации права и правовое принуждение. Именно поэтому проблема принуждения в правоприменении занимает одно из центральных мест в общей теории права и является наименее разработанной. Современные исследователи, основываясь на позициях, сформулированных С.С. Алексеевым и И.Я. Дюрягиным147, традиционно рассматривают реализацию права в четырех ее основных формах: соблюдение, исполнение, использование и применение148. Критериями для такого определения чаще всего служат характер и направленность правореализующего поведения. С.С. Алексеев рассматривал применение права в качестве властно-организующей деятельности органов и лиц, которая направлена на решение юридического дела и в результате которой в ткань правовой системы включаются новые элементы -«индивидуальные предписания»149.

Многие правоведы, исследуя правоприменение как особую форму реализации права и изучая принуждение в качестве одного из способов воздействия на волю и поведение участников общественных отношений, в том или ином контексте затрагивали аспекты соотношения принуждения и правоприменения. В.В. Серегина отмечает, что с точки зрения внешне выраженных форм, принуждение как социально-правовое явление приобретает характер правоприменительного процесса, конкретной правовой деятельности по применению принудительных мер в строгом соответствии с процедурно-процессуальными нормами . С.С. Алексеев указывал, что применение права является единственным каналом, через который фактически осуществляется государственное принуждение в правовом регулировании151.

Для конституционного права справедливы установленные общей теорией права случаи объективно необходимого правоприменения152. В частности, правоприменение как форма реализации права необходимо при возникновении потребности в правовом принуждении: когда ненадлежаще исполнена субъектом правоотношений возложенная на него юридическая обязанность; обнаружено правонарушение; при невозможности самостоятельного разрешения спора; необходимости определять соответствующую меру взыскания с участием специальных органов, наделенных властными полномочиями; разрешить конфликтные ситуации между сторонами правоотношений и принять по ним индивидуальные правовые акты . Данный тезис подтверждал также О.Э. Лейст, отмечая, что принуждение в механизме правового регулирования социалистических отношений не занимает ведущего места по той причине, что надобность в его применении возникает лишь тогда, когда в этом механизме происходит срыв, перебой, требующий устранения с помощью мер государственного принуждения154. Именно данный случай правоприменения позволяет установить существующую связь между правоприменением и конституционно-правовым принуждением, которая заключается в том, что в случае, если конституционно-правовые отношения требуют применения мер конституционно-правового принуждения, то нормы права, закрепляющие данные меры принуждения, реализуются в форме правоприменения.

В подтверждение данного тезиса приведем позицию А.И. Каплунова о том, что в форме применения реализуются меры принуждения, предусмотренные санкциями правовых норм, устанавливающих правила поведения субъекта права, выступающего в роли объекта принудительного воздействия155. Учитывая, что в целом классификация мер конституционно-правового принуждения была задана по критерию цели применения мер конституционно-правового принуждения к субъекту права, выступающего в роли объекта принудительного воздействия, следовательно, в этой части реализация мер конституционно-правового принуждения осуществляется в форме правоприменения различными инстанциями. В литературе также отмечается, что конституционная ответственность в ее негативном смысле реализуется в виде правоприменения156.

Одним из характерных признаков правоприменения как формы реализации права является наличие особой процедурной, процессуальной формы.157 Следовательно, деятельность инстанций, уполномоченных на применение мер конституционно-правового принуждения, осуществляется в предусмотренной процедурной, процессуальной форме. Целью установления формальной процедуры совершения определенного действия является обеспечение обоснованности и законности вмешательства уполномоченных органов в определенные конституционно-правовые отношения.

Таким образом, все виды мер конституционно-правового принуждения применяются в особых процессуальных формах. При этом гарантиями соблюдения данных процессуальных форм выступают соответствующие меры конституционно-правового обеспечения.

Итак, меры конституционно-правового обеспечения оказывают властное воздействие на инстанции конституционно-правового принуждения, обеспечивая строгое соблюдение ими процессуальной формы при применении мер конституционно-правового принуждения (предупреждении, пресечении, восстановлении (защита) и конституционно-правовая ответственность). Эти меры служат средством обеспечения актов применения конституционного права и самого правоприменительного процесса в целом, поскольку соблюдение правоприменительной процедуры (процессуальной формы) является одной из важнейших гарантий законности применения мер конституционно-правового принуждения вне зависимости от конкретной применяемой меры. Данное обстоятельство и обусловило, во-первых, необходимость выделения мер конституционно-правового обеспечения, поскольку от их применения зависит законность иных мер конституционно-правового принуждения, а также их самостоятельность в системе мер конституционно-правового принуждения, так как никакая иная мера не достигает целей мер конституционно-правового обеспечения.

На основании изложенного выше анализа мер конституционно-правового принуждения необходимо сформулировать ряд принципов, с помощью которых осуществляется построение данных мер в определенную систему.

Учитывая значимость обеспечения поступательного развития фактической конституции, стабильности конституционно-правовых отношений, меры конституционно-правового принуждения, применяемые к субъектам конституционно-правовых отношений, должны предполагать не только и не столько акцент на кару и применение конституционно-правовой ответственности соответственно, а в большей степени должны быть ориентированы на превенцию, пресечение и восстановление различных аномалий в конституционно-правовых отношениях. Данное соотношение определено природой конституционного конфликта, поскольку велик риск того, что для прекращения конституционного конфликта, достигшего наивысшей стадии своего развития, мер конституционно-правовой ответственности уже может быть недостаточно.

## Меры конституционно - правового пресечения

В науке конституционного права сложилось неоднозначное отношение к институту федерального вмешательства. По мнению одних исследователей, вряд ли можно признать конституционным механизм временного осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации226. Д.В. Котел евский рассматривает в своем диссертационном исследовании федеральное вмешательство как конституционно-правовой институт, содержащий систему взаимосогласованных норм. Этим регламентируются условия, правовая основа, состав субъектов и процедуры временного изменения федеральными органами государственной власти компетенции органов государственной власти субъектов Федерации. Изъятие каких-либо предметов ведения из компетенции органов государственной власти субъектов Федерации имеет целью устранение чрезвычайной ситуации, несущей угрозу государственному единству и территориальной целостности Федерации. Автор отмечает, что указанный институт является реальным элементом конституционного права России, полностью соответствует нормам юридической техники исполнения уже действующих норм . С ним согласна и М.В. Глигич-Золотарева, особо отметившая нарекания к ФЗ № 184 в связи с введением в российскую законодательную практику непроработанного института временной финансовой администрации230.

Встречается и другая точка зрения: необходимость введения института федерального вмешательства определяется тем, что, как показывает практика, договорные, согласительные, координационные и иные механизмы, направленные на достижение взаимопонимания между Российской Федерацией и ее субъектами, не всегда являются оптимальными. При игнорировании властями субъектов Федерации требований и законных интересов Российской Федерации федеральные органы государственной власти вынуждены прибегать к использованию принудительных мер обеспечения государственного и правового единства страны231.

Таким образом, в вопросе о принципиальной возможности и конституционности временного осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации федеральными органами государственной власти сложились две противоположные точки зрения, имеющие своих сторонников. Однако в отношении вопроса качества законодательного регулирования данного правового института и, в особенности, временной финансовой администрации, большинство исследователей указывают на пробельность и коллизионность правового регулирования и, как следствие, необходимость его реформирования.

Муниципальным законодательством также предусмотрена аналогичная мера конституционно-правового восстановления (защиты) - временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов

Ковпак СВ. О некоторых проблемах нормативного правового регулирования введения временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации // Реформы и право. местного самоуправления. Данный институт предполагает определенное вмешательство субъекта Федерации в жизнь муниципального образования, поэтому в научной литературе он обобщенно именуется «вмешательством» или «интервенцией»232. В соответствии со ст. 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» мерой конституционно-правового восстановления (защиты) является временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Федерации в следующих случаях:

1) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в установленном законом порядке;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникают: а) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, которая определена в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, и превышает 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году; б) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований. В данных случаях вводится временная финансовая администрация;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления были допущены нецелевое расходование бюджетных

Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М, 2013. С. 319. средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, которые установлены соответствующим судом.

Временное осуществление полномочий в связи с отсутствием представительного органа муниципального образования и местной администрации и (или) невозможностью их сформировать ввиду стихийного бедствия, катастрофы или иной чрезвычайной ситуации не связано с результатами деятельности указанных выше органов публичной власти и поэтому не является формой ответственности233. В данном случае необходимо согласиться с авторами, утверждающими, что временное возложение отдельных полномочий органов местного самоуправления на органы государственной власти в связи с чрезвычайными ситуациями является мерой защиты, поскольку направлено на устранение препятствий к осуществлению права на местное самоуправление, и, следовательно, не является мерой ответственности, так как здесь отсутствует сам факт правонарушения234.

## Меры конституционно - правовой ответственности

Конституционно-правовая ответственность общественных объединений является традиционным средством конституционно-правового принуждения в ответ на незаконную деятельность общественных объединений. В настоящее время в отношении 17 общественных объединений судами приняты вступившее в законную силу решения о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» . За 2013 г. по результатам проверок Министерства юстиции Российской Федерации было ликвидировано только одно общественное объединение; всего в 2013 г. проверки были проведены в отношении 19 общественных объединений. Таким образом, меры конституционно-правовой ответственности применяются по принципу ultima ratio, что соответствует цели охраны конституционной законности и принципу соразмерности мер конституционно-правового принуждения по отношению к совершенному деянию. Данной позиции придерживается также А.В. Чуряев, отмечая, что ликвидация общественного объединения возможна лишь в крайнем случае, т.е. при отсутствии иных средств для защиты прав и законных интересов других лиц . Данный вывод поддерживается и Верховным Судом РФ, который выработал ряд принципиальных позиций по этому поводу: а) исходя из конституционно-правового смысла, общественное объединение нельзя ликвидировать лишь по формальному признаку неоднократности нарушений требований закона даже при условии их доказанности; б) характер допущенных общественным объединением нарушений, а также вызванные ими последствия должны быть настолько существенными и неустранимыми, чтобы восстановление законности было возможно только путем его ликвидации; в) ликвидация общественного объединения как мера реагирования на нарушения законодательства должна применяться в соответствии с общеправовыми принципами юридической ответственности и быть соразмерной допущенным общественным объединением нарушениям и вызванным ими последствиям .

Представляется, что конституционное право на объединение граждан, которые не участвовали в деятельности общественного объединения, выразившейся в нарушении требований закона, либо противостояли последней и оказались в меньшинстве, не будет нарушено, поскольку они вправе создать новое общественное объединение для достижения общих целей законными способами и средствами.

В качестве завершающей, но далеко не последней меры конституционно-правовой ответственности необходимо рассмотреть отзыв депутата представительного (законодательного) органа субъекта Федерации.

Несмотря на то, что в современном конституционализме редко встречается такой институт прямой демократии, как отзыв, он является одной из исторически первых возникших мер конституционно-правовой ответственности. В частности, он был введен в 1852 г. в отдельных кантонах Швейцарии323.

В отечественном конституционном праве институт отзыва впервые был закреплен в законодательстве еще в советский период. Так, отзыв депутатов в СССР был общим принципом организации государственной власти324. Причиной тому послужили, в том числе, идеологические предпосылки, сформулированные

В.И. Лениным, который требовал сменяемости «всех без изъятия делегатов и выборных в любое время по решению большинства их избирателей»325.

Институт отзыва депутата представительного (законодательного) органа субъекта Федерации не урегулирован в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. Несмотря на это, Конституционным Судом Российской Федерации была подтверждена законность установления региональным законодательством института отзыва депутата регионального парламента. Так, в постановлении от 24 декабря 1996 г. № 21-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что субъект Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Однако, по смыслу Конституции Российской Федерации, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании. При этом сама процедура отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву326.

Вместе с тем уже к 1998 г. в 35 субъектах Федерации было принято 25 законодательных актов, которые содержали нормы об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации327. Примечательно, что законопроект, предусматривавший в качестве меры конституционно-правовой ответственности возможность отзыва депутата ГД РФ и члена Совета Федерации, был в 2004 г. отклонен ГД РФ . Для депутатов ГД РФ отзыв никогда не предусматривался в силу господства теории свободного мандата и, в первую очередь, использования пропорциональной системы выборов. Несмотря на недавнее изменение законодательства, реанимировавшее смешанную избирательную систему при выборах в ГД РФ329, институт отзыва избранного депутата так и не был предусмотрен. Например, в США сама возможность отзыва штатами своих представителей в Конгрессе, предусмотренная конституциями штатов, и вовсе была признана неконституционной. Так, Верховный суд штата Нью Джерси стал первым, кто признал отзыв сенатора США, представляющего штат, неконституционным .

Таким образом, в некоторых регионах законодательством предусматривается досрочное прекращение полномочий депутатов посредством их отзыва. В частности, по состоянию на август 2014 г. из 85 субъектов Российской Федерации законодательство 19 субъектов предусматривает такое основание для досрочного прекращения полномочий депутата законодательного (представительного) органа, как отзыв избирателями