- ПОЛИТИКА И ПРАВО -

Дата поступления рукописи в редакцию: 12.10.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 12.11.2026 г.
DOI: 10.24412/2782-3830-2026-11-21-26

ВИНОГРАДОВА Елена Валерьевна,
Главный научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции, ФГБУН Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, доктор юридических наук, профессор,
ORCID: 0000-0002-3568-9042,
e-mail: evsfrf@gmail.com

КОНЦЕПЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ЭВОЛЮЦИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ДОКТРИНЫ

Аннотация. *В статье рассматривается эволюция доктрины ответственности органов публичной власти через сопоставление позитивной (проспективной) и негативной (ретроспективной), конституционной, политической и муниципально-правовой концепций. Показывается, что единая доктрина ответственности публичной власти в отечественной науке не сложилась, так как конкурирующие подходы расходятся не только в терминологии, но и в понимании природы публичной власти и пределов её контролируемости. Центральное внимание уделено двум конструктам – дихотомией конституционной и политической ответственности и концепции парламентского контроля в проекции реальных санкций. На примере муниципальной реформы 2025 г. анализируется двойственная природа ответственности местного самоуправления — перед населением и перед государством. Делается вывод, что ни одна из концепций не является самодостаточной: продуктивная модель должна строиться как многоуровневая система, в которой позитивная ответственность задаёт стандарт добросовестного осуществления полномочий, негативная обеспечивает неотвратимость санкций, конституционная создаёт процедурные рамки, политическая легитимирует контроль, а муниципальная сохраняет связь власти с населением. Слабое звено российской модели — не отсутствие норм, а разрыв между контрольными полномочиями и санкционным механизмом, что требует создания механизмов и действенных процедур, а не новых конституционных формул.*

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы ИГП РАН «Защита суверенитета России конституционно-правовыми средствами» (№ FMUZ-2024-0043).

Ключевые слова: *конституционные поправки 2020г.. ответственность органов публичной власти, конституционная ответственность, политическая ответственность, муниципальная ответственность, конституционный контроль.*

Для цитирования: *Виноградова Е. В. Концепции ответственности органов публичной власти: эволюция отечественной доктрины // Российский научный вестник. 2026. № 11. С. 21–26.*

VINOGRADOVA Elena Valerievna,
Chief Researcher, Constitutional Law and Constitutional Justice Sector, FSBSI Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Moscow, Doctor of Law, Professor

CONCEPTS OF PUBLIC AUTHORITY LIABILITY: THE EVOLUTION OF DOMESTIC DOCTRINE

Annotation. *This article examines the evolution of the doctrine of liability for public authorities by comparing positive (prospective) and negative (retrospective) concepts, as well as constitutional, political, and municipal-legal frameworks. It argues that a unified doctrine of public authority liability has yet to emerge in Russian legal scholarship, as competing approaches diverge not only in terminology but also in their fundamental understanding of the nature of public authority and the limits of its accountability. The analysis focuses on two key constructs: the dichotomy between*

constitutional and political liability, and the concept of parliamentary oversight in the context of actual sanctions. Using the 2025 municipal reform as a case study, the article explores the dual nature of local self-government liability—to the local population and to the state. It concludes that no single concept is self-sufficient; rather, an effective model must be structured as a multi-layered system: positive liability establishes the standard for the conscientious exercise of powers, negative liability ensures the inevitability of sanctions, constitutional liability provides the procedural framework, political liability legitimizes oversight, and municipal liability maintains the link between the authorities and the population. The weak point of the Russian model is not a lack of legal norms, but a disconnect between oversight powers and the mechanisms for imposing sanctions—a problem that requires the creation of functional mechanisms and effective procedures, rather than the introduction of new constitutional formulas.

Key words: *2020 constitutional amendments, liability of public authorities, constitutional liability, political liability, municipal liability, constitutional oversight.*

For citation: *Vinogradova E. V. Concepts of public authority liability: the evolution of domestic doctrine. Russian scientific bulletin. 2026;(11):21–26. (In Russ.).*

The article was prepared as part of the research work of the IGP RAS "Protection of the sovereignty of Russia by constitutional legal means" (No. FMUZ-2024-0043).

Актуальность исследования концепций ответственности органов публичной власти определяется несколькими взаимосвязанными обстоятельствами. Во-первых, конституционные поправки 2020 г. существенно изменили конституционно-правовые параметры организации власти. Введение в текст Конституции РФ категории «публичная власть», закрепило единую систему публичной власти (ст.ст. 71, 80, 132 Конституции РФ). Это предопределяет необходимость доктринального осмысления параметров нового, для отечественного конституционно-правового пространства института. В частности, его основных признаков и их влияния на подотчётность и ответственность властных субъектов. Расширение компетенции органов публичной власти объективно повышает потребность в действенных механизмах контроля, однако практика показывает, что формальное закрепление контрольных полномочий не всегда сопровождается реальными санкциями.

Отсутствие в отечественной науке единой доктрины ответственности органов публичной власти создаёт теоретическую неопределённость, которая затрудняет правоприменение, влияет на эффективность соответствующих институтов. Для органов местного самоуправления, где единство публичной власти может создавать риск ослабления статусной самостоятельности муниципалитетов проблема границ ответственности требует нового концептуального обоснования. Кроме того, актуальность обусловлена практической потребностью в настройке процедур ответственности - ясных оснований, прозрачных порогов, обязательных последствий и судебного контроля за применением мер ответственности. Исследование этих вопросов имеет значение для повышения эффективности государственного управления, укрепления доверия общества к публичной власти и обеспечения баланса между управляемостью и подотчётностью. Таким образом, тема исследования находится на пересечении конституционного, административного, муниципального и политического права и имеет как теоретическую, так и практическую значимость.

Модель формирования власти предопределяет выбор методов, необходимых для обеспечения устойчивости традиционных отношений между гражданином и органами публичной власти. Для России, традиционно, власть имеет «…ярко выраженный, патерналистический характер, действуя как институт, опекающий общество в целом и каждого» [12] человека, в других странах выбор «характера власти» основан на иных основах, связывающих личность и государство через которые, как сквозь призму «…рассматриваются, оцениваются и изучаются многие важные черты современной жизни» [6]. Поиск эффективных моделей, позволяющих отформатировать механизмы управления властью, детерминированы институционализацией ее ответственности.

Ответственность органов публичной власти — институт, в котором пересекаются конституционное, административное, муниципальное и политическое право. Как отмечают исследователи [1], единой доктрины такой ответственности пока нет. Конкурирующие концепции по-разному отвечают на вопросы о том, перед кем, за что и какими средствами отвечают властные субъекты. Сравнительный анализ позволяет увидеть, что расхождения между ними носят не только терминологический, но и принципиальный характер — они касаются самой природы публичной власти и пределов её контролируемости. Наиболее фундаментальное различие проходит между двумя полюсами одной конструкции позитивной и негативной ответственностью. Позитивная ответственность понимается как обязанность соблюдать право-

вые предписания, добровольно и добросовестно исполнять публичные функции. Её результатом является правомерное поведение, а не наказание. В теории права она рассматривается как осознание субъектом своего долга, согласование поведения с правами и обязанностями в настоящем и будущем. Негативная ответственность наступает за правонарушение и связана с государственным принуждением, претерпеванием лишений, реализацией санкций.

Для органов публичной власти это различие принципиально. Позитивная ответственность формирует «чувство гражданского долга» у должностных лиц и коллегиальных органов, тогда как негативная обеспечивает внешний контроль и возможность наказания. Слабость сугубо негативного подхода очевидна: если орган власти действует формально законно, но неэффективно, привлечь его к ретроспективной ответственности крайне сложно. Позитивная концепция восполняет этот пробел, но сталкивается с проблемой измеримости: «добросовестность» и «долг» с трудом поддаются юридической формализации. Поэтому в литературе справедливо отмечается, что традиционные категории позитивной и негативной ответственности с трудом применимы к государству в целом как публично-правовому образованию. В этом формате важны административно-правовые подходы к вопросам ответственности. Как отмечает Плигин В.Н. «Институт административной ответственности в современной юридической науке можно рассматривать по-разному. Среди наиболее актуальных и востребованных аспектов позиционирования административной ответственности выступает исследование ее в качестве правового института (публично-правового института), как составляющей государственного (административного) принуждения, как части механизма публичного управления в целом, как категории процессуального (процедурного) свойства, как явления, противостоящего мерам поощрения и стимулирования» [11].

Административная ответственность «служит важнейшим инструментом, обеспечивающим соблюдение законодательства во всех сферах и областях общественной жизни» [7], является неотъемлемой частью регулирования политических процессов, вместе с тем конституционная ответственность занимает центральное место в системе. Её субъектами выступают Президент, Федеральное Собрание, Правительство, законодательные и исполнительные органы субъектов Федерации, органы местного самоуправления, а также коллективные субъекты — органы публичной власти в целом. Меры конституционной ответственности включают отрешение от должности, роспуск, досрочное прекращение полномочий, признание акта неконституционным, а применительно к субъектам Федерации — предупреждение, отрешение от должности высшего должностного лица, роспуск законодательного органа [2].

Ключевая дискуссия касается природы этого института. Одни авторы рассматривают конституционную ответственность как разновидность юридической ответственности с присущими ей регулятивной, превентивной, карательной и воспитательной функциями. Другие, как В.А. Виноградов, считают её политической ответственностью, которая лишь приобретает конституционные формы. Виноградов, опираясь на подход В.О. Лучина [10], прямо указывает, что конституционная ответственность — это «политическая ответственность, но не любая, а та, которая приобретает конституционные формы», и делает вывод, что она имеет «чётко выраженный политический характер и по основаниям, и по кругу субъектов, и по мерам воздействия» [3]. Эта двойственность не случайна: конституционные санкции часто применяются по политическим основаниям (утрата доверия, неэффективность), но облекаются в юридическую процедуру. Отсюда — проблема «декларативности»: нормы об ответственности существуют, но реальные механизмы их применения ослаблены.

Показательно, что С.А. Авакьян также отмечал «подчинённую роль юридической (конституционной) ответственности по отношению к политической» [1]. Однако, как справедливо подчёркивается в литературе, будучи закреплённой в Конституции, ответственность обретает самостоятельность, и её нельзя ставить в зависимость от той политической ответственности, которая не получает правового оформления. Поэтому недопустимо как противопоставление, так и фактическое отождествление конституционной и политической ответственности [4].

Политическая ответственность определяется как ответственность органов государственной власти и должностных лиц перед народом, населением соответствующей территории за несоответствие их деятельности мандату доверия, выражающееся в неспособности вырабатывать и осуществлять политику, принимать решения с максимальной пользой для людей. Она может выражаться в отзыве выборного лица, вотуме недоверия, роспуске представительного органа. В отличие от конституционной ответственности, политическая не всегда требует правонарушения: достаточно утраты доверия или неспособности осуществлять политику.

Сравнение с конституционной ответственностью показывает, что граница между ними подвижна. Конституционная ответственность Пра-

вительства перед парламентом (вотум недоверия) по своей сути политична, но облечена в конституционную форму. В то же время политическая ответственность перед населением (отзыв депутата) может рассматриваться как конституционный институт народовластия. Российская модель, как отмечается в литературе, представляет синтез европейской и американской моделей с усилением ответственности Правительства перед Президентом при сведении функций парламента к контрольным полномочиям, не обеспеченным реальной возможностью осуществления ответственности [5].

Наиболее показательный пример разрыва между формой и содержанием — парламентская ответственность Правительства. Конституционные поправки 2008 и 2020 годов усилили контрольные полномочия Государственной Думы: ежегодные отчёты Правительства, парламентские запросы, расследования, консультации по кандидатурам министров. Статья 103.1 Конституции РФ, введённая поправками 2020 г., прямо закрепила право Совета Федерации и Государственной Думы осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления. Однако исследователи указывают, что главным недостатком остаётся отсутствие реальных санкций, которые парламент мог бы применить самостоятельно. Механизм вотума недоверия содержит «обратную санкцию»: выражение недоверия Правительству чревато роспуском самой Государственной Думы, что превращает контроль в фикцию [8].

Сравнение с классическими парламентскими системами показывает, что там ответственность правительства перед парламентом является реальной, поскольку правительство формируется парламентским большинством. В российской модели Правительство формируется под решающим влиянием Президента, а Дума лишь утверждает предложенные кандидатуры. Поправки 2020 г. закрепили, что Президент осуществляет общее руководство Правительством, а Председатель Правительства несёт персональную ответственность перед Президентом за осуществление возложенных на Правительство полномочий. Отсюда — асимметрия: контрольные процедуры развиваются, а санкционный механизм остаётся ослабленным. Предлагаемые в литературе меры — право Думы выдвигать собственные кандидатуры на вакантные должности в Правительстве, самостоятельное освобождение отдельных министров, обязанность Президента отправлять Правительство в отставку при повторном вотуме недоверия — направлены именно на устранение этой асимметрии.

Муниципально-правовая ответственность концептуально двойственна. С одной стороны, местная власть подотчётна населению: утрата доверия, отзыв выборного лица, всенародное голосование рассматриваются как основания муниципально-правовой ответственности. С другой стороны, органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти и ответственны перед государством: возможны удаление главы муниципального образования в отставку, досрочное прекращение полномочий представительного органа.

Разграничение конституционной и муниципальной ответственности проводится по кругу субъектов конституционная — перед государством, муниципальная — перед населением. Однако это разграничение условно. Муниципальная реформа 2025 г., как отмечается в новейшей литературе, формально отказалась от понятий «ответственность перед населением» и «ответственность перед государством», но сам феномен ответственности сохранился в качестве конституционно-правовой концепции [9]. Это подтверждает, что муниципальная ответственность не является ни полностью автономной, ни полностью поглощённой конституционной: она представляет собой особый вид публично-властного принуждения, отличный от государственного принуждения в чистом виде.

Сравнение концепций по ключевым параметрам даёт следующую картину. По основаниям позитивная ответственность исходит из обязанности добросовестного осуществления власти, негативная — из правонарушения, политическая — из утраты доверия, конституционная — из конституционного деликта (в широком смысле, включая неэффективность), муниципальная — из противоправных решений или утраты доверия населения.

По субъекту контроля позитивная и политическая ответственность ориентированы на население и политические институты, негативная и конституционная — на суды и парламент, муниципальная — на население и государственные органы.

По характеру санкций позитивная не имеет санкций в собственном смысле (она поощряет правомерное поведение), негативная предполагает наказание, политическая — отзыв или вотум недоверия, конституционная — отрешение, роспуск, признание акта неконституционным, муниципальная — удаление в отставку, досрочное прекращение полномочий.

По процедурной определенности наиболее формализованы негативная и конституционная ответственность, наименее — позитивная и политическая, что создаёт риск произвольного приме-

нения. Определяя эволюцию доктрины публичной ответственности можно исходя из понимания ее как исторически обусловленного процесса смены доминирующих теоретических моделей, в которых меняются представления о субъекте, основании, адресате, средствах и процедуре ответственности органов публичной власти. Это не линейное «накопление» норм, а поиск эффективной модели от государственно-правовой ответственности советского периода к конституционной ответственности 1990-х, затем к усилению политической ответственности исполнительной власти в 2000-е и, наконец, к конституционализации категории «публичная власть» после 2020 г.

Эволюция доктрины публичной ответственности — это процесс концептуальной и нормативной трансформации института ответственности, отражающий изменение конституционной модели организации публичной власти и выражающийся в смещении акцентов между позитивной и негативной, конституционной и политической, государственной и муниципальной ответственностью, а также в изменении степени процедурной формализации контрольных и санкционных механизмов.

Определяя критерии периодизации, через исследование объекта доктрины (от отдельных государственных органов к единой системе публичной власти, включающей местное самоуправление), субъектный состав (от должностных лиц и коллегиальных органов к уровням публичной власти и системе в целом), важно установить основания ответственности (от правонарушения к конституционному деликту в широком смысле, включая неэффективность и утрату доверия), характер санкций (от наказания к отрешению, роспуску, признанию акта неконституционным, удалению в отставку и иным мерам публично-властного принуждения). Кроме того важна процедурная определённость как движение от декларативных норм к попыткам формализации процедур, хотя и с сохранением разрыва между контрольными полномочиями и реальными санкциями. И соотношение политического и юридического в переходе от противопоставления конституционной и политической ответственности к признанию их взаимодополняемости.

Иначе говоря, эволюцию доктрины можно описать как движение от монистической модели государственно-правовой ответственности к многоуровневой концепции публичной ответственности, в которой позитивная ответственность задаёт стандарт добросовестного осуществления полномочий, негативная обеспечивает неотвратимость санкций, конституционная создаёт процедурные рамки, политическая легитимирует контроль, а муниципальная сохраняет связь власти с населением.

Заключение

Сравнительный анализ концепций ответственности органов публичной власти показывает, что ни одна из существующих концепций не может считаться самодостаточной. Позитивная ответственность без негативной превращается в декларацию, в то время как негативная без позитивной — в карательный инструмент, не решающий проблему эффективности власти. Конституционная ответственность без политической превращается в формальную процедуру, тогда как политическая без конституционной — в произвол. Муниципальная без конституционной содержит потенции изоляцию местного самоуправления от общей системы публичной власти. Это требуют не столько новых конституционных формул, сколько настройки процедур, ясных оснований, прозрачных порогов, обязательных последствий и судебного контроля за применением мер ответственности.

Список литературы:

[1] Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 16–24.

[2] Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм: государственно-правовые аспекты. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985.

[3] Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С.320.

[4] Виноградова Е.В. Новые идеи отечественного конституционализма. Право как элемент системы сакральных и профанных ценностей // Государство и право. 2023. № 5.

[5] Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1980.

[6] Исаева Н.В. Теория идентичности в дискурсе теории права и государства // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2012. № 5. (304).

[7] Кобзарь-Фролова, М.Н. Административная ответственность за правонарушения в экономических областях // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – № 4.

[8] Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М.: Наука, 1982.

[9] Лесив Б.В. Ответственность органов местного самоуправления перед населением и государством: теория и практика в свете муниципальной реформы // Lex russica. 2026. Т. 79. № 10.

[10] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С.375.

[11] Плигин В.Н. Актуальные вопросы административной ответственности: аспекты безопасности // Вопросы безопасности. – 2024. – № 4.

[12] Фроянов И.Я. Исторический опыт русского народа и современность. // Дом Романовых в истории России. Спб.: Издательство Санкт-Петербургского университета. 1995.

References:

[1] Avakyan S.A. State and Legal Responsibility // Soviet State and Law. 1975. № 10. S. 16-24.

[2] Bobrova N.A., Zrazhevskaya T.D. Responsibility in the system of guarantees of constitutional norms: state-legal aspects. Voronezh: Voronezh Publishing House. University, 1985.

[3] Vinogradov V.A. Constitutional and legal responsibility: systems research: dis.... Dr. Jurid. sciences. M., 2005. S.320.

[4] E.V. Vinogradova. New ideas of domestic constitutionalism. Law as an element of the system of sacred and profane values // State and law. 2023. № 5.

[5] Zrazhevskaya TD Responsibility under Soviet state law. Voronezh: Voronezh Publishing House. University, 1980.

[6] Isaeva N.V. Theory of identity in the discourse of the theory of law and the state // News of higher educational institutions. Jurisprudence. 2012. № 5. (304).

[7] Kobzar-Frolova, M.N. Administrative responsibility for offenses in economic areas // Siberian Legal Review. – 2019. – № 4.

[8] Kudryavtsev V.N. Legal behavior: norm and pathology. M.: Science, 1982.

[9] Lesiv B.V. Responsibility of local governments to the population and the state: theory and practice in the light of municipal reform // Lex russica. 2026. T. 79. № 10.

[10] Luchin V.O. Constitution of the Russian Federation. Implementation challenges. M.: UNITY-DANA, 2002. S.375.

[11] Pligin V.N. Topical issues of administrative responsibility: security aspects // Security issues. – 2024. – № 4.

[12] Froyanov I.Ya. Historical experience of the Russian people and modernity // House of the Romanovs in the history of Russia. St. Petersburg: Publishing House of St. Petersburg University. 1995.

