

Содержание:

Введение

Конституционное право характеризуется наличием собственного потенциала обеспечения действенности своих норм, т.е. собственного института юридической ответственности. Именно он может и должен стать, по сути, ведущим институтом и тем самым предопределять конкретные параметры других институтов конституционного права. При наличии самостоятельной ответственности - как решающем условии и первоначальном основании самостоятельности отрасли - конституционное право приобретает достаточно убедительное свидетельство собственной полноты и внутренней завершенности.

"Особенности конституционно-правовой ответственности и соответственно ее обособление как самостоятельного вида юридической ответственности объясняются предметом и методом конституционно-правового регулирования общественных отношений; функциями, которые выполняет конституционное право в общей системе права; спецификой статуса субъектов конституционно-правовых отношений; особенностями юридической природы неправомерного поведения в конституционно-правовой сфере; характером конституционных предписаний, на базе которых возникает ответственность; особой процедурой ее реализации. "

Конституционно-правовая ответственность - это самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой (в виде различного рода неблагоприятных последствий для субъектов) не только устанавливается конституционно-правовыми нормами, но и направлено, прежде всего, на защиту конституционно-правовых отношений. Ее конституционное и законодательное признание и установление как одного из видов юридической ответственности будет повышать эффективность конституционно-правовых норм, усиливать их влияние на общественно-политическую практику, т.е. способствовать решению одной из самых актуальных проблем конституционного права.

Рассматриваемый вид ответственности предстает в единстве общесистемных признаков, присущих юридической ответственности в целом, а также тех свойств и качеств, которые указывают на ее своеобразие как относительно самостоятельного правового явления. Общие признаки юридической ответственности специфически

преломляются применительно к конституционно-правовой ответственности. Вместе с тем, конституционно-правовая ответственность не может быть полным аналогом других видов юридической ответственности, поскольку содержание ответственности должно быть адекватно содержанию соответствующих общественных отношений, по крайней мере, между ними не должно быть несоответствий.

С учетом общесистемных признаков юридической ответственности конституционно-правовую ответственность, наступающую в большинстве случаев, можно определить следующим образом. Это закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия.

Конституционно-правовая ответственность в нашей стране наступает на основе норм Конституции РФ и федеральных конституционных законов, также она устанавливается и другими его источниками, в том числе федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и подзаконными актами. Субъектами конституционно-правовой ответственности выступают как физические лица, так и коллективные образования; уголовной - только физические; административной - физические и юридические лица. Физические лица как субъекты конституционно-правовой ответственности представлены гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, должностными лицами и др.

Актуальность исследования обусловлено тем, что конституционно-правовая ответственность впервые появилась не в правовых актах, а в научных исследованиях, причем по сравнению с другими видами юридической ответственности относительно недавно.

Предметом изучения работы являются вопросы конституционно-правовой ответственности в свете нового законодательства.

Целью работы является исследование понятия, содержания и проблемных аспектов института конституционно-правовой ответственности.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

1. Рассмотрение конституционно-правовой ответственности как вида юридической ответственности;

2. Изучение теоретических подходов к понятию «конституционно-правовая ответственность»;
3. Рассмотрение понятия и оснований конституционной ответственности;
4. Описание актуальных проблем конституционно-правовой ответственности на современном этапе.

Структура работы обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав и заключения.

Введение раскрывает актуальность, определяет степень научной разработки темы, объект и цель исследования, раскрывает теоретическую и практическую значимость работы.

Глава 1. Юридическая ответственность

1.1. Понятие юридической ответственности

Юридическая ответственность - важнейший институт любой правовой системы, являющийся одним из важнейших средств организации правильного исполнения предписаний правовых актов, предупреждения и пресечения нежелательного (с точки зрения закона) поведения субъектов общественных отношений, она выступает в качестве категории, свойственной всем отраслям права, включая и конституционное.

В настоящее время в России происходит только становление института конституционной ответственности как меры государственного принуждения. Конституционно - правовая ответственность - особый вид юридической ответственности, используемый в исключительных, предусмотренных нормами конституционного права случаях. Она не может применяться всегда, когда речь идёт о нарушениях конституционно - правовых отношений, поскольку в этом нет необходимости. Её основное назначение - защита Конституции и других конституционно - правовых норм присущими ей средствами. При выполнении этой задачи конституционно-правовая ответственность сочетается с другими видами юридической ответственности, которые наряду с этими выполняют и многие другие функции по защите правовой системы Российской Федерации, ставя при этом во главу угла охрану Конституции и других конституционно-правовых норм.

Будучи одним из видов юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает всеми общими признаками, которые выделяют юридическую ответственность среди других социальных явлений. Она, как и любая другая юридическая ответственность, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающейся в установлении для правонарушителя определённых отрицательных последствий.

Принуждение как общий признак юридической ответственности является государственно-властным способом подавления отрицательных волевых устремлений определённых субъектов для обеспечения их подчинения нормам права.

В конституционном праве предусмотрена возможность применения мер принуждения, а также мер воздействия за определённые нарушения.

Конституционно-правовой ответственности, как и всякой другой юридической ответственности, присущи элементы кары как претерпевание неблагоприятных для правонарушителя последствий за нарушение норм конституционного права. Эта кара всегда имеет государственно-властную, принудительную природу.

В конституционно-правовой ответственности кара имеет свои отличительные особенности. Например, если уголовное наказание заключается в лишениях личного и имущественного свойства, то правовые последствия реализации конституционно-правовой ответственности имеют иной характер. Отсутствуют в конституционно-правовой ответственности и такие меры государственного принуждения, как конфискация имущества, штраф и т.п.

Конституционно-правовая ответственность - это не только кара за нарушение правовых норм. Здесь на первый план выступает правовосстановительная функция.

Необходимым элементом основания конституционно-правовой ответственности является наличие вины. Например, президент РФ, лишая полномочий Правительство РФ посредством его отставки, делает это вне зависимости от вины каждого конкретного члена правительства - здесь виновность последнего выражается в неумении выполнить те или иные задачи, наладить свою деятельность и т.п.

"Конституционно-правовая ответственность, как и другие виды юридической ответственности, - это прежде всего отрицательная оценка государством деятельности гражданина, государственного органа, должностного лица и т.д., а также мера принуждения, реализация санкции правовой нормы. "[1]

Конституционно-правовая ответственность имеет особенности ни свойственные ни одному другому виду юридической ответственности, что обусловлено специфическими свойствами предмета конституционного права. Будучи производным от предмета и метода правового регулирования, соответствующий вид правовой ответственности отражает своеобразие общественных отношений. Следовательно, различая отрасли права по предмету и методу правового регулирования, нужно различать их и по виду юридической ответственности - обязательному компоненту каждого вида правового регулирования.

Конституционное право регулирует основополагающие отношения, определяющие содержание всех иных общественных отношений во всех сферах жизнедеятельности общества. Оно устанавливает не только принцип безусловной наказуемости всех деяний, нарушающих общественные отношения, но и общие запреты на их совершение.

Так, согласно Конституции РФ (ч.4 ст.3)[2] никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону. В ч. 5 ст. 13 Конституции РФ указывается: "Запрещается создание общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной розни".

Особенность предмета конституционного права состоит в том, что конституционно-правовое регулирование общественных отношений в различных сферах жизни, охватываемых этой отраслью, неодинаково. В одних сферах жизни общества нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения. Во всем объеме их регулирование осуществляется другими отраслями права. В иных сферах жизни общества предметом конституционного права охватывается весь комплекс общественных отношений. Именно в этих сферах конституционно-правовая ответственность и применяется как особый вид юридической ответственности.

"Использование иных видов юридической ответственности в этих случаях связано с тем, что все общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, являются основополагающими, системообразующими, оформляющими целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства. Все они так или иначе связаны с организацией и функционированием общества с механизмом, посредством которого осуществляется управление и не всеми сферами жизнедеятельности общества, поддерживается его целостность. " Конституционно-правовая ответственность может наступать за нарушение норм конституционного права. Однако не всякая ответственность за нарушение этих норм является конституционно-правовой. В нормах конституционного права могут закрепляться и иные виды ответственности. Например, согласно ч. 2 ст. 20 Конституции РФ за особо тяжкие преступления может применяться в качестве исключительной меры наказания смертная казнь. Таким образом, в этой норме речь идет не о конституционно-правовой ответственности, а об уголовной.

При рассмотрении конституционно-правовой ответственности многие авторы отмечают и другие присущие ей особенности, которые выделяют ее среди иных отраслевых видов юридической ответственности.

Конституционно-правовая ответственность порой носит ярко выраженный политический характер и тесно соприкасается или даже сочетается с политической ответственностью. Например, отставка правительства может быть, как мерой конституционно-правовой ответственности, когда она наступает в результате ненадлежащего исполнения правительством своих обязанностей, так и мерой политической, когда правительство увольняется с целью разрешения сложившегося в стране политического кризиса. Не исключено также, что такая отставка может быть одновременно и мерой политической, и мерой конституционно-правовой ответственности.

Защита конституции - основное назначение всех видов юридической ответственности, которые вместе с тем выполняют и другие задачи, выходящие за рамки защиты конституции, а основанием наступления конституционно-правовой ответственности является нарушение норм, содержащихся не только в конституции, но и во всех других источниках конституционного права.

Для конституционно-правовой ответственности характерным является то, что не существует единой процедурной формы ее применения. Почти каждой мере

конституционно-правовой ответственности соответствует свой особый порядок ее назначения и исполнения. Например, порядок отрешения Президента РФ от должности иной, чем порядок отмены незаконного акта или досрочного роспуска того или иного государственного органа и т.д.

1.2. Санкции в конституционном праве

Характерной чертой конституционно-правовой ответственности, отличающей ее от других видов юридической ответственности, является своеобразие ее санкций.

В настоящее время используется широкий круг мер конституционно-правовой ответственности. В их число входят, прежде всего, отмена или приостановление действия актов государственных органов или их отдельных положений.

Отмена или приостановление акта является санкцией, применяемой при нарушении нормы права и содержащей в себе меру юридической ответственности. В конституционно-правовом законодательстве, действующем на территории Российской Федерации, эта мера конституционно-правовой ответственности используется достаточно широко.

Отмена или приостановление акта может рассматриваться в качестве конституционно-правовой санкции только в тех случаях, когда речь идет о нарушении норм конституционного права. Одной из разновидностей рассматриваемой санкции является признание неконституционности актов различных государственных органов или их отдельных положений.

Как меру конституционно-правовой ответственности рассматривают отмену незаконных актов органов государственной власти большинство исследователей, занимающихся этой проблемой. Однако на этот счет имеются и другие точки зрения.

Другой важной мерой конституционно-правовой ответственности является досрочное прекращение деятельности различных государственных органов и должностных лиц. Так, согласно Конституции РФ (ч.2 ст.117), Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ. Конституция предусматривает возможность отрешения от должности Президента РФ на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтверждённого заключением Верховного Суда РФ

о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (ст.93).

Досрочное прекращение деятельности государственных органов и должностных лиц возникает как следствие их неправомерных действий, нарушений правовых обязанностей со стороны виновных субъектов. Эта мера применяется с целью обеспечения определенного поведения соответствующего органа в целом или должностного лица и является по своей сути принуждением. Следует заметить, что отставка должностного лица как мера конституционной ответственности порой очень близка к дисциплинарной ответственности и по форме, и по порядку применения. Различие же состоит в том, что дисциплинарная ответственность применяется за нарушения трудовой дисциплины, невыполнение заданий, а конституционно-правовая - имеет более широкий арсенал оснований.

Одной из мер конституционно-правовой ответственности является аннулирование юридических результатов тех или иных конституционно-правовых действий. Так, согласно ст.58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[\[3\]](#) Собрание законодательства РФ от 17 июня 2002г., №24, ст.2253.[\[4\]](#), выборы признаются соответствующей избирательной комиссией не состоявшимися в случаях, если в них приняло участие меньшее число избирателей, чем это предусмотрено соответствующими федеральными законами, законами субъектов Федерации; если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов избирателей по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов; если менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно федеральному закону, закону субъекта Федерации право принять участие в распределении депутатских мандатов; либо если за списки кандидатов, получивших согласно соответствующему закону право принять участие в распределении указанных мандатов, было подано в сумме 50% или менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании за списки кандидатов.

Конституционно-правовое законодательство предусматривает и такую меру конституционно-правовой ответственности, как ограничение или приостановление некоторых основных прав граждан. Она применяется в связи с определенными противоправными действиями граждан. Так, согласно Конституции РФ (ч.3 ст.32), не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Эта санкция является временным

ограничением со стороны государства некоторых правомочий граждан Российской Федерации.

Таковы основные меры конституционно-правовой ответственности, которые применяются к субъектам конституционно-правовых отношений в случае их недолжного поведения и в целях их принуждения к должному поведению.

"Конституционно-правовые санкции применяются широким кругом уполномоченных субъектов (инстанциями ответственности) - органами законодательной, исполнительной, судебной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и др. - в отношении неподчиненных и неподотчетных им субъектов, тем самым отличаясь от дисциплинарных взысканий.

"Принудительный характер юридической ответственности применительно к конституционно-правовой ответственности проявляется не только в государственном принуждении, но и в ином приравненном к нему публичном (общественном). Конечно, такое публичное (общественное) принуждение так же, как и государственное, осуществляется на основе конституционно-правовых норм (или при их санкционировании и, как правило, под государственным контролем. Цель принудительной деятельности достигается путем воздействия на политическую, моральную, организационную и имущественную сферу конкретного субъекта конституционно-правовых отношений".[\[5\]](#)

1.3. Конституционный деликт

Конституционное право для защиты своих норм использует меры не только конституционно-правовой ответственности, но и любой другой юридической ответственности, которые представляются наиболее эффективными.

Среди субъектов конституционного права нести конституционно-правовую ответственность могут лишь те из них, кто обладает деликтоспособностью, т.е. способностью нести юридическую ответственность за свои противоправные поступки. В конституционном праве деликтоспособностью обладают два вида субъектов: индивидуальные и коллективные. К индивидуальным субъектам относятся: граждане Российской Федерации; депутаты всех представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления; должностные лица. Коллективными субъектами, имеющими конституционно-правовую деликтоспособность, являются органы государственной власти; органы

местного самоуправления; объединения граждан и другие социальные образования, (комитеты и комиссии представительных органов, избирательные комиссии и т.п.).

Следует сказать, что во многих случаях субъекты, привлекающиеся к конституционно-правовой ответственности, являются и субъектами, несущими эту ответственность. Например, Президент РФ, с одной стороны, наделен многочисленными полномочиями по привлечению должностных лиц и государственных органов к конституционно-правовой ответственности, с другой стороны, сам может быть привлечен к такой ответственности посредством отрешения от должности Советом Федерации в порядке, установленном ст.93 Конституции РФ.

В законодательстве предусмотрены также полномочия субъектов, участвующих в возбуждении вопроса о конституционно-правовой ответственности. Так, вопрос об отрешении от должности Президента РФ согласно ч. 1 ст. 93 Конституции РФ может быть возбужден только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Основанием конституционно-правовой ответственности служит, прежде всего, совершение субъектом конституционно-правовой ответственности конституционно-правового деликта, т.е. деяния (действие или бездействие), которое признается законом противоправным и влечет за собой принятие мер конституционно-правовой ответственности.

Специфической чертой конституционно-правовой ответственности является то, что она применяется не только когда имеются четко выраженные критерии для оценки поведения субъектов конституционно-правового отношения как нарушающего закон, но и в тех случаях, когда формально такие критерии отсутствуют, но, тем не менее, поведение субъекта конституционно-правового отношения дает основание говорить о том, что оно противоречит целям и принципам действующего законодательства.

"Назначение конституционно-правовой ответственности не сводится к наказанию. Ее главная задача - стимулировать позитивную деятельность потенциального субъекта, а если эта деятельность на практике таковой не является, то использовать такие меры, как, например, смена персонального состава органа, замена руководящего должностного лица и т.д.

Такая особенность оснований конституционно-правовой ответственности обусловлена особенностями механизма регулирования общественных отношений нормами конституционного права, которые далеко не всегда детально регламентируют правила поведения субъектов конституционно-правовых отношений, указывая на противоправный характер того или иного деяния.

Структура конституционно-правового регулирования ответственности выглядит следующим образом.

Во-первых, имеются правовые нормы, определяющие возможное и должное поведение. Эти нормы устанавливают границы правомерного поведения субъектов конституционно-правовых отношений. Непосредственно в нормативный механизм ответственности они не входят. Однако их нарушение служит основанием возникновения ответственности.

Во-вторых, нормы конституционного права определяют фактическое основание ответственности - состав конституционно-правового правонарушения.

В-третьих, в нормах конституционного права устанавливаются меры государственного принуждения, которые должны быть известны субъектам ответственности.

В-четвертых, нормы конституционного права устанавливают порядок привлечения к конституционно-правовой ответственности, назначение мер наказания, исполнение ответственности, а также основание освобождения от исполнения мер государственного принуждения.

Таким образом, суть конституционно-правового регулирования ответственности выражается в закреплении фактического и юридического комплекса, элементы которого связаны с возникновением или прекращением соответствующих правоотношений.

Объектом конституционно-правового нарушения являются общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права. Они существенным образом отличаются от общественных отношений, которые являются объектом правонарушений в других отраслях права.

Особенность конституционно-правовых правонарушений состоит в том, что их объект находится в сфере реализации тех общественных отношений, которые являются базовыми, основополагающими и каждой из областей жизни страны,

причем заметную часть из них составляют властеотношения.

Объективной стороной конституционно-правовых правонарушений является противоправное поведение субъекта, не соответствующее требованиям норм конституционного права.

Следует сказать, что в отличие от других видов юридической ответственности вопрос об оценке объективной стороны конституционно-правового нарушения окончательно решает субъект, обладающий правом применять конституционно-правовую санкцию.

"Субъективной стороной состава конституционно-правового правонарушения является вина. В конституционном праве вина служит необходимым субъективным основанием ответственности. Однако содержание вины в конституционно-правовых нарушениях обладает определенной спецификой. Вину субъектов конституционного права нельзя рассматривать только через призму категорий её психологических форм (умысел и неосторожность). Субъекты конституционного права могут нести ответственность и за нецелесообразность избранного ими поведения, и за неудачный стиль руководства, т.е. за недобросовестное недолжное отношение к реализации своего статуса".

Содержание субъективной стороны правонарушений в конституционном праве в значительной степени зависит от характера субъектов, несущих правовую ответственность. Так, в случае, если такими субъектами являются физические лица, то в содержании субъективной стороны важное место занимает психологическое отношение лица к своим противоправным действиям и их возможным последствиям. Например, Президент РФ может быть отстранен от должности только при наличии его вины.

Основанием принятия конституционно-правовой ответственности является действие или бездействие, которыми причинен или мог быть причинен ущерб обществу или государству, независимо от того, были нарушены нормы конституционного права или нет. При этом предполагается, что в результате упомянутых действий или бездействия нанесен экономический ущерб, ущерб обороноспособности страны, ее достоинству и авторитету, подрывается доверие народа к органам государственной власти и т.д.

Конституция без ответственности декларативна. Между тем в некоторых случаях столь принципиальное положение игнорируется или не понимается как на теоретическом, так и на законодательном уровне. Это свидетельствует о том, что

роль конституционно-правовой ответственности недооценивается ни современной наукой, ни законодателем.

"В Конституции России прямо не признается конституционно-правовая ответственность в качестве отдельного института. Показательно и то, что слово "ответственность" употребляется лишь в трех ее статьях - 41, 54, 122, причем в последней речь идет исключительно об уголовной ответственности".

Однако необходимость адекватных мер воздействия на субъектов конституционно-правовых отношений в целях защиты Конституции России вытекает непосредственно из закрепленных ею основ конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту целого комплекса конституционных ценностей: прав и свобод личности, суверенитета, государственной целостности, единства системы государственной власти, единства экономического пространства и т.д. Поэтому законодатель должен установить контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение всеми субъектами конституционно-правовых отношений их конституционной обязанности - соблюдение Конституции и недопущение не соответствующего ей поведения. Такой контрольный механизм в случае невыполнения субъектами конституционно-правовых отношений указанной обязанности не может не предполагать наступления для них негативных последствий, включая, безусловно, меры конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность служит важным инструментом обеспечения конституционных норм. Конституционно-правовая ответственность как гарантия сохранения конституционного строя есть, прежде всего, ответственность власти, в том числе за состояние законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц.

[\[6\]](#)

Поскольку в России нет однозначного конституционного указания на конституционно-правовую ответственность, исключительную важность в ее развитии приобретают правовые позиции Конституционного Суда РФ, который в отличие от законодателя использует термин "конституционно-правовая ответственность" и признает наличие ее мер в федеральных законах. На основе Конституции РФ Конституционный Суд сформулировал ряд принципов, которыми должен руководствоваться законодатель при регулировании конституционно-правовой ответственности. Так, Суд последовательно проводит принцип

определенности основания ответственности - четкого установления всех элементов состава конституционного деликта, чтобы избежать неоднозначного понимания и, следовательно, ошибок при применении. Из правовых позиций Конституционного Суда следует, что меры конституционно-правовой ответственности должны соответствовать требованиям справедливости и соразмерности. Санкции должны соотноситься как с конституционно установленными целями и ценностями, так и с характером совершенного конституционного деликта и иными факторами. Отступление в законодательных актах от указанных конституционных постулатов ведет к признанию Конституционным Судом таких актов не соответствующими Конституции РФ. В частности, вследствие неопределенности оснований ответственности он признал не соответствующим Конституции установление отзыва выборного должностного лица, если такой отзыв допускается вне связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке (постановление от 2 апреля 2002 г. N 7-П).[\[7\]](#)

Конституционные принципы частично нашли отражение в федеральном законодательстве. Анализируя соответствующие нормативные правовые акты, можно сделать вывод, что конституционно-правовая ответственность имеет собственную правовую базу на основе Конституции РФ. В частности, вопросы конституционно-правовой ответственности затронуты в таких федеральных конституционных законах, как "О Конституционном Суде Российской Федерации"[\[8\]](#) (ст.17, 18, 80), "О Правительстве Российской Федерации"[\[9\]](#) (ст.33, 43, 44) и в федеральных законах, в частности "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[\[10\]](#) (ст.31, 38, 77).

Глава 2. Понятие и содержание конституционно-правовой ответственности

2.1. Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности

Прежде чем перейти к рассмотрению института конституционно-правовой ответственности, считаю необходимым рассмотреть базовое понятие юридической

ответственности.

По мнению Липинского Д.А., юридическая ответственность — это разновидность общесоциальной ответственности, она служит одной из форм реагирования государства на нарушение установленного порядка общественных отношений.[\[11\]](#)

Юридическая ответственность в широком смысле слова представляет собой правоотношение между государством в лице его определенных органов и субъектами права, отвечающими перед обществом и государством за точную и добросовестную реализацию содержащихся в нормах права и обращенных к ним соответствующих требований, предписаний и т. п. Привлечение к ответственности — одна из разновидностей применения норм права.

Юридическая ответственность обращена к субъекту, ее невозможно отрывать от него, не принимать во внимание его сознательно-волевою деятельность, связанную с относительной свободой воли принятия решения со знанием дела. Конституционно-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности и применяется в случаях, предусмотренных нормами конституционного права.

Будучи одним из видов юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает всеми общими признаками, которые выделяют юридическую ответственность среди других социальных явлений. Она, как и любая другая юридическая ответственность, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающейся в установлении для правонарушителя определенных отрицательных последствий.

Как справедливо отмечается в литературе, этот вид юридической ответственности пока законодательством прямо не признан в отличие, скажем, от уголовной, гражданско-правовой, административной, дисциплинарной и материальной ответственности.

Однако конституционно-правовая ответственность давно получила научное признание и является правовой реальией. Научные исследования, проводимые на протяжении уже значительного времени, указывают на несомненную необходимость легального признания этого вида юридической ответственности в качестве самостоятельного. Кроме того, действующее законодательство уже в настоящее время содержит ряд норм, которые фактически устанавливают отдельные основания конституционно-правовой ответственности, называют

специфичные для этого вида ответственности санкции.

Конституционно-правовая ответственность выступает в качестве правового средства обеспечения правопорядка в сфере конституционно-правовых отношений. В рамках отдельных групп указанных отношений, составляющих предмет конституционного (государственного) права, конституционно-правовая ответственность проявляет некоторые особенности, находящие свое выражение в круге оснований наступления ответственности, круге субъектов ответственности, особенностях, применяемых к ним санкций и др.

Конституционно-правовая ответственность имеет своим фактическим основанием совершение правонарушения в сфере конституционно-правовых отношений и выражается в применении к правонарушителю в установленной процессуальной форме уполномоченным субъектом определенных правовых мер государственного принуждения.

По мнению Маргушевой Ж.А., конституционно-правовая ответственность носит публично-правовой характер. Публично-правовые нормы призваны обеспечить гармонию и согласие в обществе, баланс интересов личности, коллективов, общностей и общества в целом, стабильность государства и его институтов, устойчивость основ экономического и социального развития.[\[12\]](#)

Правовое регулирование публично-правовых отношений исходит из обеспечения интересов личности через обеспечение интересов общества в целом или отдельных социальных групп, общностей. Так, основные правоотношения в сфере выборов — это публично-правовые отношения между народом (населением — на местных выборах) и соискателями депутатских мандатов и выборных должностей. Все остальные правоотношения производны от них и им подчинены. Гражданско-правовая ответственность возможна в сфере выборов, но она не может заменить публично-правовую ответственность.

Публичный характер конституционно-правовой ответственности выражается в использовании властеотношений с их реализацией по принципу «команда — исполнение». Субъекты указанных отношений строго связаны в своей деятельности рамками своей компетенции, которая формулируется путем четкого определения перечня полномочий, носящего закрытый характер. Такой подход определяется властным характером полномочий субъектов публичного права и необходимостью использования этих полномочий для достижения общезначимых целей. Для публично-правовой сферы характерно использование позитивного

обязывания, запрещения, убеждения и принуждения в качестве преимущественных способов воздействия на поведение субъектов.

Справедливо отмечается, что различные виды юридической ответственности, будучи направлены на охрану Конституции, не обретают (пусть даже только в этих пределах) свойств и признаков конституционно-правовой ответственности.

Конституционное право характеризуется наличием собственного потенциала обеспечения действенности своих норм, т. е. собственного института юридической ответственности. Именно он может и должен стать, по сути, ведущим институтом и тем самым предопределять конкретные параметры других институтов конституционного права. Более того, только при наличии самостоятельной ответственности - как решающем условии и первоначальном основании самостоятельности отрасли - конституционное право приобретает достаточно убедительное свидетельство собственной полноты и внутренней завершенности.

Особенности конституционно-правовой ответственности и соответственно ее обособление как самостоятельного вида юридической ответственности объясняются предметом и методом конституционно-правового регулирования общественных отношений; функциями, которые выполняет конституционное право в общей системе права; спецификой статуса субъектов конституционно-правовых отношений; особенностями юридической природы неправомерного поведения в конституционно-правовой сфере; характером конституционных предписаний, на базе которых возникает ответственность; особой процедурой ее реализации.

Рассматриваемый вид ответственности предстает в единстве общесистемных признаков, присущих юридической ответственности в целом, а также тех свойств и качеств, которые указывают на ее своеобразие как относительно самостоятельного правового явления. Общие признаки юридической ответственности специфически преломляются применительно к конституционно-правовой ответственности. Вместе с тем, конституционно-правовая ответственность не может быть полным аналогом других видов юридической ответственности, поскольку содержание ответственности должно быть адекватно содержанию соответствующих общественных отношений, по крайней мере, между ними не должно быть несоответствий.

С учетом общесистемных признаков юридической ответственности конституционно-правовую ответственность, наступающую в большинстве случаев, можно определить следующим образом. Это закрепленная конституционно-

правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия.

Одной из основных функций конституционно-правовой ответственности является восстановительная. Наряду с этим она, как и всякая юридическая ответственность, осуществляет карательную (штрафную) функцию в отношении субъектов, допустивших недолжное поведение в сфере конституционно-правовых отношений. Разумеется, конституционно-правовая ответственность выполняет также стимулирующую (организационную) функцию, поскольку побуждает участников конституционно-правовых отношений к должному поведению. Способствуя предотвращению возможных в будущем конституционных деликтов, конституционно-правовая ответственность выполняет и предупредительно-воспитательную (превентивную) функцию.

Отдельно следует рассмотреть соотношение конституционно-правовой ответственности с другими видами юридической ответственности, от которых она отличается по многим позициям.

Наиболее сложно отграничить конституционно-правовую ответственность от иных видов юридической ответственности в публично-правовой сфере — административной и уголовной. Вместе с тем, представляет интерес ее соотношение с гражданско-правовой ответственностью, чему даже посвящаются специальные исследования.

Конституционно-правовая ответственность в нашей стране наступает на основе норм Конституции РФ и федеральных конституционных законов, также в качестве комплексного института конституционного права она устанавливается и другими его источниками, в том числе федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и подзаконными актами. Заметим, что сейчас уголовная ответственность устанавливается только федеральным законом. Имеются и особенности в самом закреплении конституционно-правовой ответственности: например, в отличие от других видов юридической ответственности, возможны случаи, когда описана санкция, но не определено основание ответственности, и наоборот.

Субъектами конституционно-правовой ответственности выступают как физические лица, так и коллективные образования; уголовной - только физические;

административной - физические и юридические лица. Физические лица как субъекты конституционно-правовой ответственности представлены гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, должностными лицами и др. В качестве коллективных образований выступают государственные органы, негосударственные органы и объединения и др.

Основание конституционно-правовой ответственности (конституционный деликт) существенно отличается не только от основания уголовной ответственности (преступления), но и от других правонарушений (деликтов) - административных, дисциплинарных, гражданско-правовых. Вместе с тем, основанием конституционно-правовой ответственности может являться не только не соответствующее нормам конституционного права поведение, но и наступление иных обстоятельств, прямо предусмотренных конституционно-правовыми нормами.

Предусмотренные за конституционные деликты меры конституционно-правовой ответственности (конституционно-правовые санкции) далеко не совпадают с наказаниями за преступления и административными наказаниями, установленными за административные правонарушения. Так, лишение прав допускают как уголовное и административное, так и конституционное право (правда, только основных). Однако в ряде случаев применение уголовных или административных санкций невозможно в силу различных конституционно-правовых иммунитетов (которыми обладают, например, глава государства и парламентарии).

Как известно, денежные взыскания (штрафы) являются довольно распространенной мерой ответственности: они используются в гражданском, административном, уголовном и международном праве. Высказана идея об установлении и конституционных штрафов. Безусловно, штраф, предусмотренный санкциями конституционно-правовых норм, будет оказывать негативное воздействие на лицо, совершившее конституционный деликт, подтверждая упрек государства, и влечь существенные материальные последствия, которые могут сделать крайне невыгодным совершение некоторых деликтов. Однако такая мера не может быть отнесена к числу основных конституционно-правовых санкций, более того, ее отсутствие свидетельствует о том, что законодатель не считает штраф эффективным видом конституционно-правовых санкций.

Конституционно-правовые санкции применяются широким кругом уполномоченных субъектов (инстанциями ответственности) — органами законодательной,

исполнительной, судебной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и др. в отношении неподчиненных и неподотчетных им субъектов, тем самым отличаясь от дисциплинарных взысканий.

Принудительный характер юридической ответственности применительно к конституционно-правовой ответственности проявляется не только в государственном принуждении, но и в ином приравненном к нему публичном (общественном). Конечно, такое публичное (общественное) принуждение так же, как и государственное, осуществляется на основе конституционно-правовых норм (или при их санкционировании), и, как правило, под государственным контролем. Цель принудительной деятельности достигается путем воздействия на политическую, моральную, организационную и имущественную сферу конкретного субъекта конституционно-правовых отношений.

Проблема реализации конституционно-правовой ответственности решается непросто, и к важнейшим относится вопрос об инстанции (субъекте юрисдикции). Кто-то должен констатировать наступление конституционно-правовой ответственности в отношении соответствующего субъекта. В ином случае невозможно привлечь к конституционно-правовой ответственности.

Если инстанция ответственности (субъект юрисдикции) не установлена — нет и самой ответственности. В связи с этим при закреплении конституционно-правовой ответственности должны быть четко указаны не только субъект ответственности, основание, меры воздействия, но и обязательно - инстанция.

Судебный порядок реализации конституционно-правовой ответственности представляется наиболее целесообразным, поскольку востребование суда как независимого и беспристрастного по своей природе и в качестве такового участвующего в решении вопросов о применении мер конституционно-правовой ответственности предполагает соблюдение конституционных гарантий правосудия. Более того, внесудебный порядок применения ряда мер конституционно-правовой ответственности послужил основанием для признания Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции законодательных положений, закрепляющих такой порядок.

2.2. Теоретические подходы к конституционно-правовой ответственности

Высказываемые сегодня точки зрения о сущности конституционно-правовой ответственности весьма разноречивы, однако в юридической литературе, как правило, признается наличие двух аспектов (видов) конституционно-правовой ответственности - позитивного и негативного (ретроспективного). Ответственность первого вида несут все субъекты конституционно-правовых отношений, ответственность второго вида связана с применением специальных мер воздействия, вытекающих из недолжного поведения субъектов конституционно-правовых отношений.

Сторонники первого считают, что конституционно-правовая ответственность проявляется главным образом в ее позитивной направленности — как ответственное отношение субъектов к своим конституционным обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение. Позитивную направленность конституционно-правовой ответственности ассоциируют с подотчетностью, юридической компетентностью. Однако эти понятия не тождественны, последние непосредственно вытекают из конституционно-правового статуса субъектов и их участия в общественных отношениях.

Представляется, что попытки рассмотрения конституционно-правовой ответственности одновременно с двух позиций могут привести, в том числе, к неприменению мер государственного воздействия к виновным в неправомерном поведении под предлогом несения ими позитивной ответственности.

Ряд авторов отдает предпочтение ретроспективному (негативному) аспекту конституционно-правовой ответственности. При этом конституционно-правовая ответственность понимается как отрицательная оценка деятельности субъекта, в результате чего он испытывает неблагоприятные последствия - ограничение либо лишение политических, юридических или других интересов.

В свою очередь, негативную конституционно-правовую ответственность. Некоторые исследователи рассматривают в широком и узком смысле. В первом случае - это отдельный вид ответственности, а во втором - любая негативная ответственность за совершение всякого правонарушения. Такой подход, на наш взгляд, является излишне вольным и необоснованным.

Подчеркнем, что, конечно, позитивный и ретроспективный аспекты (виды) ответственности тесно связаны и иногда первый является необходимым условием наступления второго и как бы продолжается в нем. Однако, по нашему мнению, именно в ретроспективном аспекте конституционно-правовая ответственность

проявляется наиболее ярко, и именно ретроспективная ответственность не вызывает сомнений как юридическая ответственность. Ретроспективная направленность усиливает воспитательное и правоохранительное значение конституционно-правовой ответственности, ее стимулирующую роль в формировании правомерного поведения и социальной активности субъекта конституционно-правовых отношений.

Вряд ли та положительная ответственность, которая сохраняется и в случае ответственного поведения субъекта, может столь же эффективно выполнять указанные функции. При этом не следует вовсе отвергать позитивный аспект как таковой или умалять его значение. Он может и должен быть исследован, но отдельно - как особый вид неюридической ответственности.

В связи с этим, как представляется, следует подходить к конституционно-правовой ответственности прежде всего, как к ответственности за поведение, которое отклоняется от модели, предусмотренной диспозицией конституционно-правовой нормы. А учитывая особенности предмета конституционно-правового регулирования, необходимо, на наш взгляд, рассматривать конституционно-правовую ответственность с широких позиций.

Причем не столько в смысле предлагаемой двухаспектности, а, главным образом, с точки зрения критериев юридической ответственности. Во-первых, в сфере конституционно-правовой ответственности, возможно не только государственное принуждение. Во-вторых, конституционно-правовые санкции, субъекты и основания конституционно-правовой ответственности по форме и содержанию разнообразнее, чем при любом другом виде юридической ответственности.

Исходя из сказанного, некоторые авторы делают предположение о том, что конституционно-правовая ответственность номинально включает другие самостоятельные виды ответственности (парламентскую, президентскую, правительственную или федеральную и др.) и рассматривают эти виды в качестве самостоятельного явления. Действительно, конституционно-правовая ответственность разнообразна, ибо многовариантны конституционно-правовые отношения.

Однако трудно выделить такие особенности, которые необходимы и достаточны для обособления таких видов ответственности в качестве самостоятельных.

2.3. Понятие и основания конституционно-правовой ответственности

Конституционно-правовая ответственность — это самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой (в виде различного рода неблагоприятных последствий для субъектов) не только устанавливается конституционно-правовыми нормами, но и направлено, прежде всего, на защиту конституционно-правовых отношений. Ее конституционное и законодательное признание и установление как одного из видов юридической ответственности будет повышать эффективность конституционно-правовых норм, усиливать их влияние на общественно-политическую практику, т.е. способствовать решению одной из самых актуальных проблем конституционного права.

Конституционно-правовой ответственности как особому виду юридической ответственности присущи все основные признаки последней. Она наступает на основе правовых норм за деяния, не соответствующие этим нормам, конкретизируется юрисдикционными актами компетентных органов (инстанциями ответственности), связана с государственным принуждением. Вместе с тем конституционно-правовая ответственность, являясь составной частью конституционно-правового принуждения, обладает теми свойствами, которые указывают на ее своеобразие как относительно самостоятельного правового явления. Одним из существенных отличительных признаков конституционно-правовой ответственности служит ее основание, которое во многом определяет характеристику конституционно-правовой ответственности в целом.

Основание конституционно-правовой ответственности — это те обстоятельства, при которых в соответствии с конституционно-правовыми нормами она наступает. Согласно логике сторонников позитивного аспекта, основанием позитивной конституционно-правовой ответственности должен являться факт приобретения специального конституционно-правового статуса. Поскольку конституционно-правовая ответственность рассматривается нами как юридическая ответственность, т.е. исходя из ретроспективного аспекта, то ее основанием прежде всего является факт недолжного поведения в конституционно-правовой сфере. В конечном счете это отклонение от модели поведения, закрепленной конституционно-правовыми нормами. Трудно согласиться с категоричным утверждением о том, что на конституционном уровне говорить о правонарушениях просто бессмысленно. Внешняя сторона правонарушения всегда выступает как

несоответствие выраженному в норме права обязательному масштабу поведения, как отклонение от содержащихся в ней требований. Внутренняя (содержательная) сторона заключается в нарушении общественных и личных интересов, общественного правопорядка и субъективных прав.

Стрекозов В.Г. предлагает выделить три основания конституционно-правовой ответственности: нормативное, фактическое и процессуальное.[\[13\]](#)

Правомерен вопрос: с какого момента возникает конституционно-правовая ответственность? Представляется, что она не может начинаться с момента совершения конкретного конституционного деликта (фактического основания), как и с момента начала конституционно-правовых процедур по привлечению к конституционно-правовой ответственности (например, с выдвижения обвинения Государственной Думой против Президента Российской Федерации). Если предположить, что конституционно-правовая ответственность возникает с момента совершения конституционного деликта или с момента начала конституционно-правовых процедур по привлечению к конституционно-правовой ответственности, то в подобных случаях до принятия решения соответствующей инстанцией субъект уже частично понесет конституционно-правовую ответственность. Вместе с тем, окончательное решение о конституционно-правовой ответственности определяет инстанция, уполномоченная на то конституционно-правовыми нормами (в случае с отрешением Президента РФ — Совет Федерации).

Для наступления конституционно-правовой ответственности необходимо наличие всех трех оснований. Важна также последовательность: прежде всего, должна быть конституционно-правовая норма, устанавливающая модель поведения и санкцию за отклонение от нее. Затем может возникнуть фактическое основание — не соответствующее конституционно-правовой норме деяние. При наличии нормы и не соответствующего ей деяния уполномоченная инстанция в порядке, установленном конституционно-правовыми нормами, может определить меру конституционно-правовой ответственности за указанное деяние.

Существует мнение, согласно которому в отношении фактического основания конституционно-правовой ответственности можно использовать термин «конституционный деликт» (от лат. *delictum* — правонарушение, проступок). Конституционный деликт имеет место, когда есть негативное отклонение в фактическом поведении субъектов конституционно-правовых отношений от требований норм конституционного права.

В юридической литературе фактическое основание конституционно-правовой ответственности рассматривается по-разному. Ряд исследователей видит в качестве основания несоответствие действия субъекта более высокому интересу, нецелесообразность действия, нежелательное поведение, не достижение необходимого результата. Конечно, четкость и исчерпывающая полнота в описании состава преступления не свойственны конституционным деликтам, да в этом и не всегда возникает надобность. И все-таки указание столь неопределенных, «размытых» оснований конституционно-правовой ответственности чревато негативными последствиями. Такой подход открывает путь волюнтаризму, усмотрению и произволу, противопоставлению целесообразности и законности. Не может служить оправданием и ссылка на существовавшую в прошлом возможность отмены вышестоящим советом решения нижестоящего местного органа власти по мотивам не только незаконности, но и неправильности, нецелесообразности акта. Подобная практика сомнительна в условиях правового государства. Поэтому не может рассматриваться в качестве основания конституционно-правовой ответственности то, что не связано непосредственно с конституционным законодательством, не опирается на его предписания. «Высшие интересы» — далеко не самый надежный критерий для установления оснований конституционно-правовой ответственности.

Другие юристы, наоборот, сужают понятие основания конституционно-правовой ответственности, определяя его как «существенные нарушения Конституции, совершенные виновно деликтоспособным лицом, являющиеся общественно опасными и причиняющие существенный вред». Очевидно, что основанием конституционно-правовой ответственности являются не только нарушения, и не одной лишь Конституции, и не обязательно виновные. Поскольку конституционное законодательство не сформулировало понятие основания конституционно-правовой ответственности, его можно вывести только путем научного анализа. Исходя из природы общественных отношений, регулируемых конституционным правом, определим основание конституционно-правовой ответственности (конституционный деликт следующим образом: конституционный деликт — это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности.

Этими действиями или бездействием не исполняются или ненадлежащим образом исполняются конституционные обязанности, нарушаются права и законные

интересы участников конституционных правоотношений. Формулировка «несоответствие должному поведению» охватывает любое деяние, отклоняющееся от конституционной модели, нарушающее запреты, выходящее за пределы дозволенного поведения, которое закреплено нормами конституционного права или, хотя и не предусмотрено конкретной нормой права, противоречит общим принципам и смыслу Конституции. Таким образом, конституционный деликт — это один из видов юридических фактов (неправомерных действий).

Глава 3. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности

3.1. Проблемы развития института конституционно-правовой ответственности

Современные тенденции усиления роли государства, его влияния на все стороны общественной жизни и, в первую очередь, легитимизация конституционно-правовых механизмов воздействия на институты непосредственной и представительной демократии, свидетельствуют о формировании самостоятельного вида юридической ответственности — конституционно-правовой ответственности.

Традиционно существующее деление ответственности на гражданско-правовую, уголовно-правовую, административную и дисциплинарную фактически не может адекватно соответствовать тем публично-правовым отношениям, которые проистекают непосредственно из конституционно-правовых норм и институтов. Следует согласиться с мнением Е. И. Колюшина, что данный вид ответственности включает как негативную ответственность, т.е. наступление неблагоприятных последствий для совершившего правонарушение субъекта, так и позитивную ответственность, т.е. правовые последствия наступающие в результате участия субъекта в публично-правовых отношениях.

Конституционно-правовая ответственность, как вид юридической ответственности наиболее приближен к административной ответственности.

Но вместе с тем, одним из существенных отличий является то, что конституционная ответственность складывается в системе института разделения

властей, непосредственной и представительной демократии и должна явиться наиболее эффективной мерой их гарантии и защиты. Развитие демократических процессов в стране, укрепление государственности невозможно без адекватно сформированного института конституционно-правовой ответственности. Остро стоит вопрос о мерах ответственности как федеральных властей, так и властей субъектов Российской Федерации за нарушение основ федеративной государственности, неисполнение Конституции РФ и законов. В равной степени это касается и муниципальной власти.

Конституционно-правовая ответственность связана с соблюдением Конституции гражданами, должностными лицами, органами государственной власти и органами местного самоуправления.[\[14\]](#) В том числе и гарантом Конституции - Президентом РФ. Следует различать конституционный контроль и конституционное правосудие осуществляемое Конституционным судом, судами различной инстанции, парламентом, государственными и контрольными органами. Но необходимо более строго разобраться в близких, но не тождественными понятиями. Если мы говорим защите конституционного строя, порядка, например, управления, то проблема переносится в круг уголовно-правовой, гражданско-правовой или административно-правовой ответственности. Есть ли за рамками вышеперечисленных видов ответственности конституционно-правовая ответственность.

Конституционно-правовая ответственность законодательством не признана. Председатель Конституционного суда РФ имеет иную точку зрения он считает, что конституционно-правовая ответственность существует и она предусмотрена нормами конституционного права, но она не имеет ни материального, ни репрессивного характера. На гражданина, если он не является должностным лицом эта ответственность не распространяется. Между тем, данная проблема имеет не только и не столько теоретический аспект. Если конституционная ответственность есть, но она не материальна и не репрессивна, то вряд ли ее можно назвать ответственностью.

Если же она есть, то мы должны выделить ее особенности и различие в структуре иных видов ответственности.

Зачем понадобилось выделять особый вид конституционной ответственности? Последние Указы Президента РФ (№ 1149 от 21.06.2000[\[15\]](#), № 1624 от 09.09.2000)[\[16\]](#), Федеральные законы «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации»[\[17\]](#), «О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательной (представительной) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[\[18\]](#) ставит много новых проблем. В ст.1 Закона внесено изменение, где сказано, что органы государственной власти субъектов Федерации несут ответственность за нарушение Конституции РФ. И далее «в случае принятия органами государственной власти субъектов Федерации нормативных актов, противоречащих Конституции РФ и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина несут ответственность в соответствии с Конституцией РФ». В дальнейшем прописана более-менее детальная процедура наступления ответственности (конституционной) и репрессивной. К сожалению неясным остается ряд вопросов, например, кто конкретно имеет право обращаться в суд по поводу нарушения прав и свобод. Граждане чьи права нарушены субъектом Федерации? Прокуратура? Органы федеральной государственной власти, например — Минюст? Органы местного самоуправления? Сказано лишь, что органы государственной власти субъектов Федерации «несут ответственность в соответствии с Конституцией РФ». Разве этого не было в Конституции РФ и Федеральных законах?

Еще более сложно обстоит дело с признанием незаконным нормативного акта органа местного самоуправления, главы муниципального образования. Для его отмены необходимо «признание судом нарушения (умаление) прав и свобод и гражданина или Наступление иного вреда». Какого вреда, какой степени должен быть нацелен вред для обращения в суд? Если целый город остался без отопления — достаточная причина для обращения в суд? Или распродана вся принадлежащая поселку (волости, станице, городу) земля, недвижимость? Сколько граждан (один) имеют право подать жалобу на орган местного самоуправления? Каком государственный орган вправе подать жалобу в суд? А если орган субъекта Федерации не видит причин для жалобы, то Президент РФ вносит в Думу проект Федерального закона о роспуске органа местного самоуправления. Федеральный закон изобилует неточностями, противоречиями, фактически в таком виде он не может и не будет работать, так как существует масса процедурных и юридических формальностей, не позволяющих просто и эффективно ввести его в действие.

Всем очевидно, что нарушения Конституции и Федеральных законов, самые большие безобразия могут происходить на уровне местного самоуправления. Но ошибка законодателя в том, что он очередной раз пошел от противного —

признания приоритета государственной, более того только федеральной власти над всей государственно-правовой (конституционной, смеем заметить) системой. Если для снятия неграмотного, проворовавшегося местного главы необходим Федеральный закон или Указ Президента РФ, то никогда в местном самоуправлении не будет ни закона, ни местного самоуправления. Необходим принципиальной иной механизм — до предела упростить процедуру отрешения глав муниципальных образований самими гражданами, одновременно повысив ответственность только перед населением, обеспечив на первых порах жесткий контроль за финансовыми и материальными потоками.

Конституционно-правовая ответственность это, прежде всего ответственность государственных органов (лучше всего сказать — конституционных органов) за свою деятельность и ответственность перед гражданами. Сюда можно отнести также а, может быть, прежде всего, результаты деятельности Администрации Президента РФ и Правительства перед народом как носителем высших прав и свобод источником власти.

Процедурно конституционно-правовую ответственность можно было бы отдельно «прописать» в конституционных законах. Но для этого необходимо изменить некоторые понятий ответственности, сделать более четкие и предельно конкретные разграничения между существующими видами ответственности. Наконец-то провести судебную реформу, выделив суды специальной юрисдикции следуя принципу разграничения ответственности.

3.2. Политический аспект в конституционно-правовой ответственности

По мнению Е. И. Колюшина, конституционно-правовая ответственность может быть признана существующей только при наличии двух элементов ее содержания: материального («деликтное» основание) и процессуального (участие судебного органа), которые тесно взаимосвязаны.[\[19\]](#) К такому выводу позволяет прийти не только зарубежный опыт, но и практика Конституционного Суда РФ, который в ряде решений, сформулировал свою позицию по рассматриваемому вопросу.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации «Конституционный Суд признал, что «поскольку избираемое посредством всеобщих свободных выборов высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не связано императивным мандатом, основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т.е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке».[\[20\]](#)

2 апреля 2002 г. Конституционный Суд РФ вынес еще одно Постановление по этой проблеме, в котором заявителями ставились под сомнение конституционность положений законов субъектов РФ, устанавливавшие основания и порядок отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления. Оспаривавшиеся нормы имели следующее содержание: «Выборное должностное лицо может быть отозвано по решению избирателей, как не оправдавшее их доверия, в связи с невыполнением им своих обязанностей, нарушением Конституции РФ, федеральных законов, законов края или устава муниципального образования, а также в связи совершением действий, не достойных звания выборного должностного лица» (Закон Красноярского края); «Утрата доверия избирателей в качестве основания для отзыва выборного должностного лица связывается с неудовлетворенностью избирателей деятельностью выборного должностного лица, вызванной невыполнением предвыборной программы, официально объявленным этим лицом изменением политической ориентации при условии, что она была одним из определяющих факторов при его избрании, или отказом от контактов с избирателями, ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений» (Закон Чукотского автономного округа). «По мнению заявителей, оспариваемые нормы допускают произвольное использование отзыва и не содержат гарантий от злоупотреблений им, в частности по политическим мотивам... Эти положения не соответствуют Конституции РФ, так как не обуславливают отзыв конкретным правонарушением, факт совершения которого должен подтверждаться в надлежащем юрисдикционном порядке».

Конституционный Суд признал вышеуказанные положения неконституционными, посчитав, что, во-первых, основания отзыва депутата представительного органа местного самоуправления «допускают расширенную интерпретацию», а значит «не содержат гарантий недопустимости субъективной оценки его деятельности, а сам перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия избирателей к этому должностному лицу как основание его отзыва, не исключает, что к таковым могут относиться не конкретные действия (бездействия), а общая негативная оценка деятельности должностного лица без ее обоснования

подлежащими проверке фактами... Это... нарушает право на судебную защиту: суды... не должны ограничиваться констатацией того, что инициаторами отзыва были сформулированы основания для выражения недоверия, а обязаны оценивать их содержание, что оспариваемыми нормами фактически не обеспечено, и таким образом ограничиваются дискреционные полномочия судов».

Как видно, Конституционный Суд прямо не сказал, что основанием отзыва депутата должно быть именно правонарушение, что ранее Конституционным Судом было признано необходимым в отношении депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ. Но такое исключение вполне объяснимо, так как текущая деятельность депутатов местных органов в отличие от депутатов законодательных органов субъектов РФ происходит на виду у населения муниципального образования и может быть объективно оценена им. Поэтому Конституционный Суд справедливо решил, что основанием отзыва местного депутата может быть не только правонарушение, но и другие действия (бездействия). Исходя из логики наших прежних рассуждений можно было бы признать, что Конституционный Суд допустил возможность политической ответственности депутатов местных представительных органов, если бы не самая важная оговорка, что основания ответственности (отзыва) местных депутатов не могут формулироваться так, чтобы допускалось их произвольное (читай, политическое) толкование, и которые нельзя было бы подтвердить или опровергнуть в судебном порядке.

Такое участие суда способно нивелировать «политический» элемент при попытках отозвать депутатов местных представительных органов. Следовательно, основания наступления конституционно-правовой ответственности не могут рассматриваться в разрыве с процессуальной (судебной) формой их установления или подтверждения, а значит, Конституционный Суд, по существу, отверг возможность политической ответственности депутатов представительных органов местного самоуправления и допустил только их конституционно-правовую ответственность.

Нередко высказываются мнения, что «конституционная ответственность может иметь чисто моральные основания. Совершение аморального поступка должностным лицом высокого ранга или депутатом вполне может служить основанием снятия с занимаемой должности или лишения депутатского мандата». При всем желании, конституционно-правовая ответственность не может наступать за моральные проступки, если признать, что необходимым условием ее существования является участие судебного органа. Уважающий себя орган правосудия не станет рассматривать вопрос привлечения к ответственности того

или иного субъекта, если в качестве ее основания выступает аморальный поступок (если он, конечно, не содержит состава правонарушения). Ответственность за аморальные поступки является также чисто политической ответственностью в ее широком понимании.

Итак, следует признать, что конституционно-правовая ответственность (как юридическая), и политическая ответственность (как не юридическая), принципиально различны. Главной же задачей российского законодателя (в том числе и конституционного) должно стать умелое сочетание этих двух мощных инструментов в российской системе разделения властей и народовластия.

Заключение

Конституционно-правовая ответственность как гарантия сохранения конституционного строя представляет собой прежде всего ответственность власти, в том числе за состояние конституционности и законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, должностных лиц, и, следовательно, она должна обеспечивать высокую социальную эффективность функционирования власти. При этом важно, чтобы объем полномочий и обязанностей субъектов, с одной стороны, и объем их ответственности — с другой были сбалансированы и находились в пропорциональной зависимости. Мера власти должна соотноситься с мерой ответственности.

Поскольку конституционное право главным образом регулирует политические отношения, постольку и конституционно-правовая ответственность имеет политическое содержание, а ее меры — политический характер.

Конституционно-правовая ответственность выполняет функцию политико-правового воздействия на субъекты, допустившие конституционные деликты, являясь одним из методов регулирования общественных отношений, что дает основание иногда не вполне точно отождествлять конституционно-правовую ответственность с политической.

Применение мер конституционно-правовой ответственности всегда сопряжено с наступлением неблагоприятных (невыгодных) политических последствий для субъекта, допустившего недолжное поведение в конституционно-правовой сфере.

В сферу конституционного права включены также отношения основополагающего характера «государство (публичная власть) - личность», как связанные, так и непосредственно не связанные с политическими. Вместе с тем недолжные деяния субъектов конституционно-правовых отношений в этой сфере также могут влечь и неблагоприятные последствия политического характера.

Представляется обоснованным подход, согласно которому конституционно-правовая ответственность «есть политическая ответственность, но не любая, а та, которая приобретает конституционные формы».

Действительно, конституционно-правовая ответственность имеет довольно четко выраженное политическое содержание и по основаниям, и по кругу субъектов, и по мерам воздействия на них. Вместе с тем, необходимо избегать превращения конституционно-правовой ответственности из правового института в инструмент политической борьбы. Осуществление мер конституционно-правовой ответственности должно ограничиваться конституционно-правовыми целями и, прежде всего, защитой Конституции.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
2. Федеральный закон от 05.04.2016 N 92-ФЗ "О внесении изменений в статьи 48 и 54 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 62 и 68 Федерального закона "О..."
3. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017)
4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Конституционном Суде Российской Федерации"

5. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации"
6. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ (последняя редакция)
7. Указ Президента РФ от 21.06.2000 N 1149 (ред. от 25.07.2006) "Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах"
8. Указ Президента РФ от 09.09.2000 N 1624 (ред. от 25.07.2014) "Об утверждении Положения о порядке выдачи удостоверения судьи судьям Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и судьям, назначаемым Президентом Российской Федерации"
9. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция)
10. Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» " от 04.07.2003 N 95-ФЗ (последняя редакция)
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

Судебная практика

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 21 июня.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева"

Монографии, брошюры, статьи, выступления, рецензии

14. Рецензия на книгу: Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика: монография / П. П. Серков. – М.: Норма, 2014. – 464 с

15. Маргушева Ж.А. ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РФ И ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН // Научное сообщество студентов XXI столетия. ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ: сб. ст. по мат. ХLI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 4(40), 21 апреля 2016 год)

Литература

16. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. – М.: Статут, 2017.

17. Липинский Д.А. Юридическая ответственность как институт права // Юрист. 2015. № 12. С. 3 - 7.

18. Стрекозов, В. Г. Конституционное право России: учебник для бакалавров / В. Г. Стрекозов. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2016. — 316 е. — Серия: Бакалавр. Базовый курс.

19. Е.И. Колюшин Конституционное (государственное) право России / Е.И. Колюшин. - М.: Издательство МГУ, **2016** - 382 с.

20. П.П. Глущенко Конституционное право России / П.П. Глущенко. - М.: Питер, 2017.

21. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян — М.: Юстицинформ, 2015

1. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академиче- бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. – М.: Статут, 2017. [↑](#)
2. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [↑](#)
3. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017) [↑](#)
4. Федеральный закон от 05.04.2016 N 92-ФЗ "О внесении изменений в статьи 48 и 54 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 62 и 68 Федерального закона "О... [↑](#)
5. Рецензия на книгу: Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика: монография / П. П. Серков. – М. : Норма, 2014. – 464 с [↑](#)
6. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян — М.: Юстицинформ, 2015 [↑](#)
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева" [↑](#)
8. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Конституционном Суде Российской Федерации" [↑](#)

9. *Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации"* [↑](#)
10. *Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ (последняя редакция)*
[↑](#)
11. *Липинский Д.А. Юридическая ответственность как институт права // Юрист. 2015. № 12. С. 3 - 7.* [↑](#)
12. *Маргушева Ж.А. ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РФ И ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН // Научное сообщество студентов XXI столетия. ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ: сб. ст. по мат. XLI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 4(40), 21 апреля 2016 год)* [↑](#)
13. *Стрекозов, В. Г. Конституционное право России : учебник для бакалавров / В. Г. Стрекозов. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2016.— 316 е. — Серия : Бакалавр. Базовый курс.* [↑](#)
14. *П.П. Глущенко Конституционное право России / П.П. Глущенко. - М.: Питер, 2017.* [↑](#)
15. *Указ Президента РФ от 21.06.2000 N 1149 (ред. от 25.07.2006) "Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах"* [↑](#)
16. *Указ Президента РФ от 09.09.2000 N 1624 (ред. от 25.07.2014) "Об утверждении Положения о порядке выдачи удостоверения судьи судьям Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и судьям, назначаемым Президентом Российской Федерации"* [↑](#)
17. *Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя*

редакция) [↑](#)

18. *Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 04.07.2003 N 95-ФЗ (последняя редакция)*

[↑](#)

19. *Е.И. Колюшин Конституционное (государственное) право России / Е.И. Колюшин. - М.: Издательство МГУ, 2016* [↑](#)

20. *Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" [↑](#)*