

**Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Уральский юридический институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации**

На правах рукописи

Крысанов Антон Вячеславович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ВЫБОРНЫХ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
Карасев Анатолий Тиханович

Научный консультант:

доктор юридических наук, доцент
Кондрашев Андрей Александрович

Челябинск-2014

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Конституционно-правовая ответственность: историко- и теоретико-правовые аспекты	16
§ 1. Конституционно-правовая ответственность в российском законодательстве и правовой доктрине: вопросы возникновения и развития	16
§ 2. Правовая природа, сущность и значение конституционно-правовой ответственности в системе юридической ответственности	44
Глава 2. Реализация конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти в Российской Федерации: вопросы теории и практики	86
§ 1. Конституционно-правовая ответственность Президента РФ: особенности конституционно-правового регулирования, основания и порядок реализации	89
§ 2. Конституционно-правовая ответственность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы: меры, основания и процедура реализации, проблемы правового регулирования	111
§ 3. Конституционно-правовая ответственность членов Правительства РФ: виды, основания, вопросы реализации и законодательного совершенствования	140
Заключение	170
Библиографический список	174

Введение

Актуальность темы исследования. Принятие Конституции РФ 1993 г. явилось следствием преобразований, связанных с переходом от одной формы государственного правления к другой. В Конституции РФ впервые получили закрепление такие конституционные принципы, как принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, правового государства, разделения властей, самостоятельности местного самоуправления, политического многообразия и другие. Установленные конституционными нормами основополагающие начала общественного и государственного устройства не могут признаваться таковыми в случае их формального закрепления без реального воплощения в повседневной жизни граждан России, деятельности государственных, муниципальных органов, коммерческих организаций, а также общественных и иных объединений. Задача реализации конституционных положений и принципов напрямую связана с разработкой научно обоснованной эффективной модели конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность обладает специфическими чертами, которые отличают ее от иных видов юридической ответственности. Одной из таких черт является особая субъектная составляющая конституционно-правовой ответственности. В число субъектов, которые могут подвергаться воздействию конституционно-правовых мер (санкций), входят должностные и выборные лица федеральных органов государственной власти. При этом их ответственность в ряде случаев не является следствием конституционного правонарушения (деликта), а реализуется вследствие иных обстоятельств (зачастую политических, корпоративных и моральных).

Президент РФ, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы и члены Правительства РФ исполняют конституционные полномочия по выработке государственной политики, осуществляют наиболее значимые государственные функции, а также играют особую роль в реализации

конституционного принципа народовластия. Обеспечение конституционности, эффективности и целесообразности деятельности рассматриваемых субъектов – сложный вопрос как для конституционной практики, так и для науки конституционного права, до настоящего времени не получивший однозначного решения в рамках научных исследований.

Конституционно-правовая ответственность в определенной мере способна гарантировать соблюдение конституционно-правовых норм в рамках правотворческой и правоприменительной деятельности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти. Кроме того, конституционно-правовая ответственность может выступать в качестве меры юридического воздействия при осуществлении контроля за деятельностью выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти со стороны органов конституционного контроля и высших органов государственной власти, а также способствует укреплению государственной дисциплины.

В связи с вышеизложенным обоснованно востребован научный анализ проблем реализации конституционно-правовой ответственности указанных субъектов конституционных правоотношений. Актуальность рассматриваемых в работе вопросов, необходимость обобщения и систематизации накопленных знаний на различных этапах развития нашего государства, разработка предложений по совершенствованию института конституционно-правовой ответственности соответствующих субъектов обусловили выбор темы диссертационного исследования. С этих позиций объясняется и актуальность темы исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Исследования проблем конституционно-правовой (государственно-правовой) ответственности появляются в начале XX века, когда такие советские ученые, как А.А. Карп, В.Ф. Коток, П.И. Стучка в своих трудах, посвященных деятельности органов государственной власти, затрагивали некоторые аспекты, относящиеся к существу рассматриваемой в работе

ответственности. В 60-е годы XX века не только возрастает количество публикаций, но и расширяется спектр рассматриваемых проблем государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственности. В.Е. Гулиев, Д.Л. Златопольский, М.Г. Кириченко, В.А. Кучинский, В.С. Основин и другие ученые изучали вопросы, способствующие решению актуальных задач, связанных с государственно-правовой ответственностью.

В советской правовой науке разработка концепции государственно-правовой ответственности и проблем, связанных с ней, осуществлялась такими авторами, как С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, И.Л. Бачило, А.А. Безуглов, Н.А. Боброва, Ю.П. Еременко, Т.Д. Зражевская, В.Т. Кабышев, Б.Л. Назаров, Ф.М. Рудинский, И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин и другие.

В рамках диссертационного исследования изучались труды по фундаментальным аспектам юридической и социальной ответственности таких ученых, как Б.Т. Базылев, Д.И. Бернштейн, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, Б.Н. Габричидзе, А.А. Иванов, С.Н. Кожевников, О.Э. Лейст, Н.С. Малеин, А.В. Малько, К. Маркс, Н.И. Матузов, П.Е. Недбайло, Е.М. Пеньков, В.А. Тархов, Р.О. Халфина, А.Ф. Черданцев, А.Г. Чернявский, А.П. Чирков, А.С. Шабуров, М.Д. Шаргородский, Ф. Энгельс, Л.С. Явич.

После принятия Конституции РФ 1993 г. интерес к проблемам конституционно-правовой ответственности возрос в ещё большей степени. Ряды ученых-государствоведов пополнились исследователями нового поколения, работы которых расширили теорию конституционно-правовой ответственности новыми идеями и взглядами. Разнообразные аспекты конституционно-правовой ответственности получили свое отражение в трудах М.П. Авдеенковой, В.А. Батюшенкова, В.А. Виноградова, О.В. Гороховцева, Р.М. Дзидзоева, А.В. Зиновьева, Н.М. Колосовой, М.А. Краснова, А.А. Кондрашева, В.О. Лучина, Ж.И. Овсепян, А.Л. Сергеева, Д.Т. Шона и других.

В процессе рассмотрения и раскрытия поставленных вопросов использовались также труды М.В. Баглая, А.В. Безрукова, Н.А. Богдановой, М.В. Варлен, В.А. Галицкова, В.Д. Зорькина, А.Т. Карасева, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, А.Н. Мещерякова, В.Н. Руденко, А.В. Савоськина, В.М. Сырых, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина. Тем не менее, вопросы конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти требуют своего дальнейшего комплексного конституционно-правового исследования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере закрепления и реализации мер конституционно-правовой ответственности в отношении выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регламентирующие основания и порядок реализации конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти, а также теоретико-доктринальные подходы к конструированию моделей конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации, парламентариев Федерального Собрания Российской Федерации и должностных лиц Правительства РФ. Содержание диссертационного исследования совместно с теоретической проработкой проблем конституционно-правовой ответственности, анализом действующего российского законодательства и рассмотрением практических аспектов реализации конституционно-правовых мер обусловило и необходимость обращения к зарубежному опыту регламентации исследуемого правового явления.

Правовую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, устанавливающие основания, меры и порядок реализации конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти.

Проанализированы указы Президента Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, отдельные положения конституций зарубежных государств. Подвергались изучению нормативные акты, принятые в СССР и РСФСР, отражающие подходы советского государства к правовому регулированию исследуемой ответственности и этапы ее законодательного становления и преобразования.

Теоретической основой исследования стали работы таких ученых, как С.А. Авакьян, А.В. Безруков, А.А. Безуглов, Д.И. Бернштейн, Н.А. Боброва, С.Н. Братусь, В.А. Виноградов, Р.М. Дзидзоев, А.В. Зиновьев, Т.Д. Зражевская, В.Т. Кабышев, А.Т. Карасев, Н.М. Колосова, М.А. Краснов, А.А. Кондрашев, О.Е. Кутафин, В.О. Лучин, Б.Л. Назаров, Ж.И. Овсепян, Ф.М. Рудинский, А.Л. Сергеев, В.Е. Чиркин, Д.Т. Шон.

Эмпирическую базу диссертационного исследования формируют указы Президента Российской Федерации, проекты постановлений и постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с вопросами конституционно-правовой ответственности.

Методологическая основа исследования. Достижение поставленной цели и решение задач диссертационного исследования обусловило необходимость применения общенаучного диалектического метода. Исследовательская работа построена на применении методов анализа и синтеза, историко-правового, формально-юридического, сравнительно-правового, научного абстрагирования, а также законов формальной логики. Используемые методы позволили определить поставленные в работе задачи и предложить пути их решения.

Целью диссертационного исследования является комплексный конституционно-правовой анализ, включающий в себя, в том числе, рассмотрение исторических, теоретико-правовых аспектов конституционно-

правовой ответственности выборных и должностных лиц, а также выявление противоречий и недостатков правового регулирования оснований и порядка применения мер данной ответственности, предусмотренных российским законодательством, в отношении выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти в Российской Федерации, выявление и анализ практических проблем их реализации, а также разработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства в исследуемой сфере.

Поставленная цель обуславливает необходимость решения следующих **задач**:

- проанализировать сущностные характеристики конституционно-правовой ответственности и показать ее место в системе социальной ответственности;

- исследовать концептуальные теоретико-правовые модели юридической ответственности;

- посредством изучения имеющихся литературных источников и правовых документов проследить исторические тенденции становления и развития конституционно-правовой (государственно-правовой) ответственности в период с 1918 г. по 1993 г.;

- на основе анализа доктринальных взглядов, конституционно-правовых исследований, практики деятельности Конституционного Суда Российской Федерации определить научно-теоретическую конструкцию конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти, раскрыть научные подходы к определению ее аспектов, назначения, сущностных признаков и места в системе юридической ответственности;

- проанализировать современную научную теорию и законодательную базу, регламентирующую основания, порядок и особенности реализации мер конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации;

– определить систему мер конституционно-правовой ответственности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Российской Федерации, уточнить конституционную практику их реализации;

– исследовать теоретические аспекты конституционно-правовой ответственности членов Правительства Российской Федерации, а также обобщить систему мер и практику реализации конституционно-правовой ответственности указанных должностных лиц;

– сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленные на повышение эффективности реализации конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти и ее роли в обеспечении конституционной законности.

Научная новизна исследования состоит в комплексном анализе конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти. В работе раскрываются историко-правовые и теоретико-доктринальные периоды становления конституционно-правовой ответственности. Выявлены критерии разграничения конституционно-правовой ответственности с иными видами ответственности, применяемыми к соответствующим субъектам. Поддерживается и развивается позиция о формировании конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти как предпосылке, обуславливающей существование народного суверенитета. В ходе исследования делается вывод о необходимости корректировки имеющихся законодательных актов, регламентирующих вопросы конституционно-правовой ответственности, а также о разработке и принятии необходимых нормативно-правовых актов в данной сфере.

Проведенный анализ действующего законодательства позволил вскрыть противоречия и выявить недостатки правового регулирования конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц

федеральных органов государственной власти и предложить меры по его совершенствованию.

На защиту выносятся следующие положения, отражающие содержание и основные выводы работы:

1. На основе анализа правовых и научных источников советского периода обосновывается становление государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственности в качестве особого вида ответственности в период принятия первых советских конституций, закрепляющих в качестве принципа организации и деятельности Советов ответственность депутатов перед избирателями, а также ответственность исполнительно-распорядительных органов перед представительными органами власти. Отмечается, что первые попытки включения государственно-правовой ответственности в научную классификацию были предприняты лишь в начале 70-х годов XX века.

2. Обосновывается позиция о том, что конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти, устанавливаемая за ненадлежащее исполнение конституционно-правовых обязанностей, представляет собой элемент их конституционно-правового статуса.

3. В работе отмечается, что выборными и должностными лицами федеральных органов государственной власти, в отношении которых наступает конституционно-правовая ответственность, выступают: Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации.

4. В качестве оснований отрешения от должности Президента Российской Федерации, которое может повлечь применение конституционно-правовой ответственности, предлагается закрепить неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение конституционных обязанностей; совершение деяния, повлекшего последствия в виде

нарушения территориальной целостности Российской Федерации, которые должны получить свое закрепление в Федеральном законе «О конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации». Предмет правового регулирования данного закона должен включать вопросы правовых основ реализации конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации, ее принципов, субъектов, мер и механизмов применения, а также право избирателей на реализацию мер конституционно-правовой ответственности как составляющей народного суверенитета.

5. Предусмотренное действующим законодательством требование о прекращении полномочий депутата Государственной Думы вследствие его выхода из состава фракции, по существу, лишает депутата возможности самостоятельного принятия решений и голосования в Государственной Думе по ключевым вопросам, что создает проблемы для реализации представительной природы власти Государственной Думы в целом. В этой связи обосновывается предложение о закреплении права депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов от политической партии, на объединение в депутатские группы, в связи с чем предлагается включить в Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» статью 7.2 «Депутатские группы в Государственной Думе», в которой указать, что депутатская группа является объединением депутатов Государственной Думы, избранных по федеральному избирательному округу и по одномандатным избирательным округам.

6. Обосновывается необходимость закрепления в Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» такого основания досрочного прекращения полномочий парламентариев, как систематическое неисполнение без уважительных

причин обязанности участвовать в заседаниях палат и комитетов, путем внесения уточнений в часть 1 статьи 4 указанного федерального закона.

7. На основе анализа норм действующего законодательства обосновывается вывод о том, что правовая норма части 5 статьи 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ создает не только препятствие для привлечения парламентария к уголовной и, как следствие, к конституционно-правовой ответственности, но и входит в противоречие со статьей 451 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ, которая не предусматривает получения согласия у палаты Федерального Собрания РФ на передачу уголовного дела в отношении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в суд. Поэтому предлагается уточнить положение части 5 статьи 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», изложив его в следующей редакции: «После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, орган дознания, следователь не позднее трех суток информируют соответствующую палату Федерального Собрания РФ о передаче дела в суд».

8. В целях повышения качества законодательной деятельности Государственной Думы Российской Федерации, формирования ответственности депутатов за осуществление своих полномочий предлагается ввести практику проведения голосования граждан Российской Федерации по оценке деятельности как Государственной Думы, так и думских фракций и отдельных депутатов, закрепив соответствующую процедуру в Федеральном законе «О Федеральном Собрании Российской Федерации».

9. На основе анализа нормативных правовых актов и практики деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации

обоснован вывод о необходимости наделения Государственной Думы Российской Федерации полномочием ставить вопрос об освобождении от должности конкретного члена Правительства РФ (Заместителя Председателя Правительства РФ, федерального министра) в случае повторного выражения ему недоверия палатой.

10. Отмечено, что законодателем для обеспечения независимости членов Правительства Российской Федерации в осуществлении их полномочий установлено правило о несовместимости деятельности членов Правительства Российской Федерации с иными запрещенными видами деятельности (статья 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). Вместе с тем в законе не урегулированы иные вопросы, связанные с проверкой и привлечением к ответственности членов Правительства Российской Федерации за нарушение принципа несовместимости. В целях повышения эффективности деятельности данных лиц, их конституционно-правовой ответственности предлагается включить в Федеральный конституционный закон от 17 октября 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» норму о порядке досрочного прекращения Президентом Российской Федерации полномочий члена Правительства Российской Федерации за нарушение требования о несовместимости.

11. Предлагается наделить Председателя Правительства Российской Федерации полномочием инициировать проведение проверочных мероприятий в отношении Заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров в случае нарушения ими принципа несовместимости занятия другими видами деятельности.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в его комплексном характере и значимости полученных результатов, которые могут быть применимы в дальнейших научных исследованиях как общетеоретических аспектов конституционно-правовой ответственности, так и вопросов реализации данной

ответственности в отношении выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти. Положения диссертации могут быть использованы при подготовке учебных и методических материалов по курсам конституционного (государственного) права и муниципального права.

Практическое значение работы заключается в формулируемых диссертантом предложениях по совершенствованию правовой базы, регламентирующей конституционно-правовую ответственность Президента Российской Федерации, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Российской Федерации, членов Правительства Российской Федерации, которые могут быть использованы при реализации права законодательной инициативы уполномоченными субъектами. Материалы диссертации могут быть использованы при преподавании дисциплин «Конституционное право России» и «Муниципальное право России».

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование подготовлено на кафедре конституционного права Уральского юридического института МВД России, где осуществлялось его обсуждение и рецензирование. Отдельные концептуальные положения и выводы диссертации были отражены в опубликованных статьях по теме исследования, а также обсуждены на научно-практических конференциях, в частности на Международной научно-практической конференции «Природа, роль и место современного российского государства как важнейшего фактора прогрессивного развития страны» (г. Калининград, 2012), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и государства в XXI веке» (г. Уфа, 2012); Международной научно-практической конференции «Современные проблемы судостроительства и организации судебной деятельности в Российской Федерации» (г. Екатеринбург, 2012); Международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации: проблемы реализации и перспективы развития конституционализма» (г. Екатеринбург, 2013); III Международной

научно-практической конференции «Право в современном мире: 20 лет Конституции РФ» (г. Екатеринбург, 2013); Всероссийской конференции, посвященной 20-летию со дня принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, «Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности» (г. Екатеринбург, 2013). Отдельные предложения, направленные на совершенствование действующего российского законодательства и сформулированные в диссертационном исследовании, были направлены для участия в научных конкурсах, в частности в III Межрегиональном конкурсе молодежи образовательных учреждений, научных и общественных организаций на лучшую научную работу по вопросам конституционного правосудия с темой: «Место и роль Конституционного Суда РФ в формировании концепции конституционно-правовой ответственности» (г. Екатеринбург, 2013); Областном конкурсе молодежи образовательных учреждений и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» с темой «Структура проекта Федерального конституционного закона “О конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации”» (г. Екатеринбург, 2013). Материалы, составляющие основу диссертационного исследования, внедрены и используются при чтении лекций и проведении семинарских занятий по курсам «Конституционное право России», «Муниципальное право России», «Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел» в ФГКОУ ВПО «Уральский юридический институт МВД России».

Структура работы определяется целью и задачами исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава 1. Конституционно-правовая ответственность: историко- и теоретико-правовые аспекты

§ 1. Конституционно-правовая ответственность в российском законодательстве и правовой доктрине: вопросы возникновения и развития

Процесс становления и развития конституционно-правовой ответственности представляет значительный интерес для ученых, её изучающих. Рассмотрение вопросов исторической эволюции конституционно-правовой ответственности опосредует познание ее правовой природы. Как отмечает Н. А. Богданова, «принцип историзма в диалектической логике есть существенное требование, определяющее общий путь познания и поэтому является исходным ориентиром для всех наук. Как принцип социального познания историзм составляет одну из специфических закономерностей исследования в области общественных наук. Именно в этом своем качестве он приобретает универсальный характер, обеспечивая действительно научный подход к познанию социальных явлений»¹.

В научный оборот термин «конституционно-правовая ответственность» введен сравнительно недавно. В советский период развития нашего государства данная ответственность именовалась государственно-правовой. Профессор С.А. Авакьян связывает подобного рода ситуацию с наименованием отрасли². Несмотря на существовавшее в тот период мнение по данному вопросу, еще советские ученые предпринимали попытки обосновать необходимость придерживаться названия «конституционное право»³.

¹ Богданова Н.А. Наука советского государственного права: историко-теоретическое исследование. М., 1989. С. 6.

² См.: Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 10.

³ См., например: Равин С.М. Основные особенности советского государственного права // Правоведение. 1961. № 1. С. 7; Русинов С.И., Рянжин В.А., Кожохин Б.И., Сивов В.А.,

Но, как известно, отрасль стала именоваться «конституционным правом» только в постсоветский период. В предложенном С.А. Авакьяном подходе конституционно-правовая ответственность рассматривается в качестве «преемницы» государственно-правовой ответственности. Аналогичной точки зрения придерживается и А.А. Кондрашев, считая, что различия в наименовании рассматриваемого вида ответственности обусловлены правовой традицией¹.

Имеется и противоположная точка зрения, согласно которой конституционная ответственность понимается как отличное от государственно-правовой ответственности правовое явление. Н.А. Боброва и Т.Д. Зражевская считают, что неправомерно целиком отождествлять рассматриваемые термины, поскольку они имеют точки пересечения, но не более того. Государственно-правовая ответственность рассматривается ими как наиболее обширный правовой феномен, вбирающий в себя и конституционную ответственность. При этом объем понятия «конституционная ответственность» не ограничивается государственно-правовыми мерами ответственности, так как ее содержание является значительно более глубоким².

Вывод исследователей о различии государственно-правовой и конституционно-правовой ответственности представляется недостаточно убедительным. Во-первых, любой вид юридической ответственности устанавливается государственно-правовыми нормами и, следовательно, может именоваться государственно-правовой ответственностью. Так, например, гражданско-правовая ответственность, которая в ряде случаев вытекает из содержания договора, невозможна без опоры на положения закона, который допускает такого рода ситуацию. Во-вторых, не

Хохлов В.Ф., Дрейшев Б.В., Моралёва К.А., Николаева К.А. Советское конституционное право. М., 1974. С. 3–4.

¹ См.: Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 12.

² См.: Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты. Воронеж, 1985. С. 69–70.

раскрывается то глубокое содержание конституционной ответственности, о котором они ведут речь. Цели, задачи, содержание конкретного отраслевого вида юридической ответственности закладываются законодательным путем и вполне могут быть подвижными, ориентированными на изменения общественной жизни. Так и конституционно-правовая ответственность, возникшая как реакция на обновление отношений в обществе путем установления новых видов субъектов и санкций, имеет различия с государственно-правовой ответственностью в том смысле, что государственно-правовая ответственность утратила свое функциональное предназначение, а конституционно-правовая ответственность его обрела. Соответственно понятия «государственно-правовая» и «конституционно-правовая» ответственность следует рассматривать как тождественные, но с оговоркой на то, что параллельное их существование как двух отраслевых видов юридической ответственности исключается.

Рассмотрение государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственности в контексте ее возникновения и развития и в связи с реалиями исторического бытия и является целью данного параграфа.

В результате Октябрьской социалистической революции в бывшей царской России государственная власть перешла в руки Советов. Для охраны, закрепления и дальнейшего развития завоеваний революции было создано Советское социалистическое государство. Вместе с созданием Советского государства, установлением нового государственного строя появились и начали развиваться новые общественные отношения, требовавшие их правового регулирования¹. Объективная потребность в регулировании вновь зарождающихся и активно развивающихся общественных отношений обуславливала необходимость не только их детальной правовой регламентации, но и в первую очередь создания базового (фундаментального) уровня правового регулирования таких отношений – принятия Конституции (Основного закона).

¹ См.: Основин В.С. Нормы советского государственного права. М., 1963. С. 4.

Первая советская конституция (Конституция РСФСР 1918 г.¹) ознаменовала собой установление новых форм государственной жизни. Это был период становления советской государственности, когда формы организации управления были еще не устойчивы и только складывались. Предпосылки создания Республики Советов как наиболее целесообразной формы политической организации общества прослеживаются уже в 1905 г., а в последующем идея их создания всемерно развивается². Вполне закономерным видится закрепление разработчиками Конституции 1918 г. РСФСР в качестве высшего органа власти - Съезда Советов Рабочих, Крестьянских, Красноармейских и Казачьих Депутатов.

Всероссийский Съезд Советов представлял собой высший представительный (законодательный) орган, который объединял в своем составе представителей от нижестоящих органов советской власти (городских Советов и губернских Съездов Советов). Всероссийский Съезд Советов не являлся постоянно действующим (созывался не реже двух раз в год), то есть был временным органом государственной власти, концентрирующим в своем составе представителей от местных органов Советской власти. Система Советов пронизывала все уровни государственной власти РСФСР. И.В. Сталин в свое время отмечал, что Советы являются непосредственными организациями самих масс, то есть наиболее демократическими и, значит, наиболее авторитетными, максимально облегчающими им участие в устройстве нового государства и в управлении последним³. Советам отводилась ведущая роль в управлении государством нового типа, они создавались повсеместно, к ним примыкали многочисленные общественные объединения (например, профсоюзы, союз

¹ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V съездом Советов 10 июля 1918 г.). // Собрание узаконений (далее – СУ) РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

² См.: Исторический материализм / под общ. ред. проф. Ф.В. Константинова. М., 1950. С. 344.

³ Цит. по кн.: Степанян Ц.А. Развитие В.И. Лениным и И.В. Сталиным учения о социализме и коммунизме / отв. ред. Н.П. Васильев. М., 1952. С. 352.

молодежи и пр.). Советы призваны были ликвидировать разрыв между государственным аппаратом и населением. Решению поставленной задачи способствовала Конституция РСФСР 1918 г., в которой была закреплена норма о том, что избиратели, посланные в Совет депутата, обладали правом в любое время отозвать его и произвести новые выборы согласно установленным правилам¹.

Основополагающие постулаты права отзыва избирателями выбранных ими депутатов были сформулированы В.И. Лениным и первоначально нормативно оформлены Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов². В.И. Ленин в своем докладе о праве отзыва на заседании Всероссийского Центрального исполнительного Комитета Советов 21 ноября (4 декабря) 1917 г. рассматривал непредоставление права отзыва как невыявление воли народа и узурпацию прав народа³. Принятый на заседании Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов декрет «О праве отзыва делегатов» исходил из ленинской идеи о том, что подлинно демократическим и действительно выражающим волю народа может признаваться любое выборное учреждение или собрание представителей при условии закрепления и реализации права отзыва избирателями⁴.

В последующем право избирателей на отзыв было отражено в программе РКП (б), принятой VIII съездом партии 18-28 марта 1919 г.⁵

Несмотря на то, что Основной закон РСФСР 1918 г. воспринял и нормативно установил право избирателей на отзыв представителей (депутатов), в литературе отмечалось, что «до 1922 г. действовала статья 57

¹ Ст. 78 Конституции РСФСР 1918 г.

² См.: Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Совета Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов «О праве отзыва делегатов» от 4 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 49.

³ См.: Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М., 1974. Т. 35. С. 110.

⁴ Цит. по: Златопольский Д.Л., Гулиев В.Е. Верховный Совет СССР – высший орган государственной власти советского союза. М., 1962. С. 11.

⁵ См.: Карп А.А. Право отзыва депутата // Советское государство и право. 1949. № 11. С. 38.

Конституции РСФСР, согласно которой Советы должны были переизбираться каждые три месяца и поэтому в использовании права отзыва не было практической необходимости, так как плохо работавший депутат в новый состав Совета не избирался. Этому не способствовала также и военно-политическая обстановка 1918-1921 г.г.»¹ Таким образом, отзыв депутатов в действительности не применялся, поскольку принцип сменяемости Советов отлажено функционировал и обеспечивал эффективную ответственность депутатов перед избирателями. Однако, несмотря на то, что использовать право отзыва депутата необходимости не было, следует отметить, что закрепление в конституции указанного права за избирателями свидетельствует об установлении соответствующей меры государственно-правовой ответственности и о демократизме советской избирательной системы.

П.И. Стучка после стабилизации военно-политической обстановки отмечал, что «буржуазная наука для правильного народного представительства требует тесной связи депутата с избирателями. В советском государстве такая тесная связь депутата и народа налицо, поскольку право отзыва может быть реализовано во всякое время. Право отзыва потерявшего доверие депутата является лишь дополнением к общим перевыборам советов через каждые двенадцать месяцев»². Таким образом, видно, что исследователи выделяли в системе советской демократии ведущую роль принципа сменяемости Советов. Отзыв рассматривали как «запасной вариант» для решения вопроса об исключении депутата из состава Совета. Отзыв депутата возможен был в том случае, если он не оправдал доверия избирателей.

Несмотря на то, что Конституция РСФСР 1918 г. не содержала отдельной нормы об ответственности депутатов Всероссийского Съезда Советов, в частности, об их отзыве, порядок формирования, характер

¹ См.: Карп А.А. Указ. соч. С. 38.

² Стучка П.И. Учение о государстве и о Конституции РСФСР. 3-е изд., пересмотр. М., 1923. С. 213.

деятельности высшего органа власти РСФСР, статус его депутатов позволяют констатировать, что отзыв депутата городского Совета, депутата губернского Съезда Советов по результатам их представительства во Всероссийском Съезде Советов, по своей сути, являлся формой ответственности депутата высшего органа власти РСФСР. Применительно к сказанному В.И. Ленин в 1918 г. отмечал, что свободное объединение местных советов на началах демократического централизма в единую Советскую власть выражает ее основные черты: демократизм и социалистический характер¹. Принцип демократического централизма являлся основополагающим в советском государственном устройстве. Фундаментальные основы рассматриваемого принципа подчеркивают взаимосвязь статуса отдельных депутатов местных Советов со статусом депутата Всероссийского Съезда Советов. Опираясь на основополагающие начала принципа демократического централизма², представляется возможным говорить и об ответственности депутата Всероссийского Съезда Советов. При этом, юридического выражения ответственность депутата Всероссийского Съезда Советов не имела, поскольку статус депутата Всероссийского Съезда Советов являлся временным. Ответственность депутата Всероссийского Съезда Советов способна была приобретать правовое оформление только в период осуществления депутатом полномочий в составе того или иного местного Совета.

Следует отметить, что право отзыва не было ограничено специальными основаниями и не отягощалось процедурными барьерами. Конституция РСФСР 1918 г. не предусматривала необходимость регламентации в законе порядка отзыва избирателями депутатов.

В период между Съездами Советов высшей властью Республики являлся Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов, который избирался Всероссийским Съездом Советов в количестве не свыше

¹ Цит. по: Златопольский Д.Л., Гулиев В.Е. Указ. соч. С. 8.

² См. подробнее: Кириченко М.Г. Демократический централизм в советском государственном строительстве. М., 1960. С. 95–98.

200 человек. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом и всецело был ответственен перед Всероссийским Съездом Советов, представлял ему отчет о своей деятельности и доклады по общей политике и отдельным вопросам¹. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет наделялся правом образовывать Совет Народных Комиссаров (Правительство) для общего управления делами РСФСР и отделы (Народные Комиссариаты) для руководства отдельными отраслями управления. Следует отметить, что члены Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета работали в отделах (Народных Комиссариатах) или выполняли особые поручения Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета². Органы государственной власти РСФСР в своей системе и, соответственно, деятельности были неразделимы³.

Для Совета Народных Комиссаров как коллегиального органа государственной власти существовало две инстанции, перед которыми он был ответственен – это Всероссийский Съезд Советов и Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет. Коллегии при народных Комиссарах несли ответственность перед Правительством и Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом. Также в Конституции РСФСР 1918 г. была закреплена и персональная ответственность народных Комиссаров⁴.

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет обладал правом отменить или приостановить всякое постановление или решение Совета Народных Комиссаров⁵, при этом в каждом конкретном случае Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет принимал подобного рода решения, исходя из интересов избирателей (народа), учитывая

¹ Ст. 28, 29, 31, 34 Конституции РСФСР 1918 г.

² Ст. 35, 36 Конституции РСФСР 1918 г.

³ См.: Исторический материализм / под общ. ред. проф. Ф.В. Константинова. М., 1950. С. 346.

⁴ Ст. 45, 46 Конституции РСФСР 1918 г.

⁵ См.: Ст. 40 Конституции РСФСР 1918 г.

социально-экономическую обстановку в стране. Наделение Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета широкими полномочиями свидетельствует о придании данному органу особого статуса в государственном устройстве РСФСР.

Подводя итог рассмотрению системы высших органов власти по Конституции РСФСР 1918 г. можно сделать вывод, что все должностные лица и органы советской власти были ответственны либо перед избирателями (народом), либо перед вышестоящими государственными органами.

В период действия первой советской Конституции произошло создание СССР, в результате чего РСФСР лишалась статуса самостоятельного государства и перешла в разряд союзных республик. С 1922 г. функцию высшего органа власти в СССР стал выполнять Съезд Советов СССР, который включал в себя и представителей от Всероссийского Съезда Советов. Таким образом, следующий этап советского строительства связан с разработкой и принятием первых общесоюзных конституций (Конституции СССР 1924 г.¹ и Конституции СССР 1936 г.²).

В советской литературе 1924 год признается годом окончания восстановительного периода³. Непосредственно в этот период утверждается общественная собственность, в результате чего уничтожаются «антагонистические противоречия и возникают подлинные человеческие отношения между людьми⁴». Все это говорит о том, что деятельность государства по возведению социалистических устоев продолжала базироваться на советской форме организации общества. Система Советов

¹ См.: Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 г.). // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.

² См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята Чрезвычайным VIII съездом Советов СССР 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

³ См., например: Степанян Ц.А. Указ. соч. С. 118.

⁴ Там же.

активно укрепляет свои позиции в государственном устройстве СССР, выступая твердой и единственной основой государственной власти¹.

Конституция СССР 1924 г. в своей основе заимствовала положения Конституции РСФСР 1918 г. Нормы об ответственности высших исполнительно-распорядительных органов по Конституции СССР 1924 г. всецело дублировали механизмы, впервые сконструированные в Конституции РСФСР 1918 г.

Ответственность депутатов в Конституции СССР 1924 г. (в частности их отзыв) не предусматривалась. Сложившаяся ситуация связана с тем, что регулирование избирательных правоотношений по Конституции 1924 г. находилось в числе предметов ведения союзных республик. Поэтому вполне закономерным видится заимствование в Конституции РСФСР 1925 г.² положений об отзыве депутатов, имевших место в Конституции 1918 г.

В развитие положений Конституции РСФСР 1925 г. 23 июля 1928 г. было принято Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета РСФСР «Об отзыве депутата»³, которое предписывало местным органам власти способствовать избирателям в реализации ими рассматриваемого права.

Право отзыва депутатов избирателями, закрепленное в Конституции РСФСР 1925 г. и текущем российском законодательстве, не являлось декларацией, о чем свидетельствует достаточно обширная практика его реализации. Так, например, в первом полугодии 1931 г. было отозвано около 23 тыс. депутатов сельсоветов РСФСР и более 1 тыс. депутатов горсоветов. В дальнейшем советские избиратели продолжали широко использовать свое

¹ См.: Исторический материализм / под общ. ред. проф. Ф.В. Константинова. С. 345.

² См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР 1925. № 30. Ст. 218.

³ См.: Об отзыве депутата: постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 23 июля 1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 104. Ст. 657.

право. В течение первого полугодия 1935 г. из сельсоветов РСФСР было отозвано 30 165 депутатов¹.

Относительно отзыва депутатов Съезда Советов СССР отметим, что в том случае, если депутат от какой-либо союзной республики представлял ее на Съезде Советов СССР и по результатам своей деятельности был отозван, то в таком случае, возможно, следует вести речь об ответственности депутата Съезда Советов СССР по аналогии с рассмотренной выше формой ответственности депутата Всероссийского Съезда Советов. Предположить о том, были ли среди отозванных депутатов сельсоветов те, которые принимали участие в Съездах Советов СССР, можно лишь с некоторой вероятностью. При этом, учитывая общее количество отозванных депутатов сельсоветов, исключать такую вероятность представляется неверным.

Первая советская конституция (Конституция РСФСР 1918 г.) и первая союзная конституция (Конституция СССР 1924 г.) как было показано выше, олицетворяли собой стремление к социалистическому будущему и обеспечивали закрепление зарождаемых и развивающихся общественных отношений в рамках права².

Система высших органов государственной власти в Конституции СССР 1936 г. обрела новые очертания, однако по-прежнему в своей основе базировалась на советской платформе. Высшим органом государственной власти являлся Верховный Совет СССР, который избирался сроком на четыре года и состоял из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей³.

На совместном заседании обеих палат Верховный Совет СССР избирал Президиум и образовывал Совет Народных Комиссаров СССР (Правительство СССР)⁴.

¹ См.: Карп А.А. Указ. соч. С. 40.

² См.: Вышинский А.Я. Государственное устройство СССР. М., 1938. С. 9.

³ См.: Ст. 30, 33, 36 Конституции СССР 1936 г.

⁴ См.: Ст. 48, 56 Конституции СССР 1936 г.

Ответственность Правительства СССР перед высшим представительным (законодательным) органом (Верховным Советом СССР) была закреплена в неизменном виде. Верховный Совет СССР был вправе заслушивать доклады, проверять работу и принимать соответствующие решения, оценивающие деятельность Правительства СССР¹.

Положение об отзыве депутатов избирателями в любое время было воспринято Основным законом СССР 1936 г.² с дополнением о необходимости принятия закона, регламентирующего порядок отзыва депутатов. В.Ф. Коток применительно к ответственности депутатов перед народом писал, что депутат является слугой народа, волю которого выражает и зависим от него³. Конституционная норма об отзыве депутатов Верховного Совета СССР нашла свое дальнейшее развитие в законе от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР», принятом Верховным Советом СССР на его третьей сессии пятого созыва⁴.

В научной литературе отмечалась необходимость поддержания постоянной и непрерывной связи каждого депутата с народом, с избирателями, от которых он полностью зависит, поскольку представительные органы регулярно обновляются⁵.

Закон об отзыве депутата Верховного Совета СССР являлся первым нормативным правовым актом, устанавливающим основания и порядок отзыва депутата высшего органа государственной власти СССР.

Согласно закону депутат Верховного Совета СССР мог быть отозван в двух случаях: если он не оправдал доверия избирателей или совершил действия, недостойные высокого звания депутата. Вопрос об отзыве депутата

¹ См.: Кириченко М.Г. Верховный Совет СССР. (К итогам деятельности Верховного Совета СССР пятого созыва). М., 1962. С. 38.

² См.: Ст. 142 Конституции СССР 1936 г.

³ См.: Коток В.Ф. Основные принципы представительной системы в странах народной демократии // Советское государство и право. 1949. № 11. С. 42.

⁴ См.: О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР: закон СССР от 30 октября 1959 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ч. 97.

⁵ См.: Кириченко М.Г. Верховный Совет СССР. (К итогам деятельности Верховного Совета СССР пятого созыва). С. 25.

возбуждался общественными организациями и обществами трудящихся, которые направляли соответствующие материалы в Президиум Верховного Совета СССР, а также депутату. Последний был вправе представить объяснения (в устной или письменной форме) обстоятельств, послуживших мотивом для постановки вопроса об отзыве. Президиум Верховного Совета СССР рассматривал представленные материалы и назначал голосование об отзыве депутата в соответствии с законом.

Закон создавал все возможности для свободного волеизъявления избирателей. Каждой общественной организации и каждому гражданину обеспечивалось право свободной агитации за или против отзыва. Решение об отзыве принималось на собраниях избирателей путем открытого голосования. Депутат Верховного Совета СССР считался отозванным, если за отзыв проголосовало большинство избирателей данного избирательного округа¹. Закон о порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР являлся ярким выражением полновластия народа, он гарантировал действительную ответственность перед избирателями².

Советские ученые констатировали, что установление права отзыва депутата избирателями обладает огромным превентивным значением, так как напоминает депутату о его высоких обязанностях перед народом, перед избирателями. Пренебрежение этой обязанностью является основанием для того, чтобы избиратели могли применить свое право к тому депутату, который не оправдал их доверия и стал на путь, недостойный высокого звания избранника народа³. Депутат олицетворял собой представителя народа, перед которым он всецело был ответственен.

Конституционная практика того периода наглядно свидетельствует о реальном воплощении механизма отзыва депутата Верховного Совета СССР

¹ См.: Ст. 10 Закона СССР «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» от 30 октября 1959 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ч. 97.

² См.: Златопольский Д.Л., Гулиев В.Е. Указ. соч. С. 11–12.

³ См.: Кириченко М.Г. Верховный Совет СССР. (К итогам деятельности Верховного Совета СССР пятого созыва). С. 85.

в жизни. Так, например, избиратели Ленинабадского городского избирательного округа № 713 по выборам в Совет Союза, Дангаринского избирательного округа № 282, Шахристанского избирательного округа № 291, Орджоникидзебадского избирательного округа № 298 по выборам в Совет Национальностей от Таджикской ССР, а также избиратели Калининского избирательного округа № 349 по выборам в Совет Национальностей от Туркменской ССР в июле-августе 1961 года в соответствии с законом Верховного Совета СССР лишили путем отзыва депутатских мандатов Т. Ульджабаева, П.С. Обносова, Х. Ибрагимова, Н. Додхудоева и С. Кошчанова соответственно¹.

Несмотря на то, что три последовательно принятых Основных закона (Конституция РСФСР 1918 г., Конституция РСФСР 1925 г., Конституция СССР 1936 г.) и текущее законодательство устанавливали возможность отзыва депутатов Советов, ответственность исполнительно-распорядительных органов СССР (РСФСР), а также предусматривали возможность отмены (приостановления) актов исполнительно-распорядительных органов, а конституционная практика свидетельствовала о достаточно значительном количестве случаев реализации указанных механизмов, учеными государствоведами лишь с середины 60-х годов XX века предпринимаются попытки обосновать существование в структуре государственно-правовой нормы такого ее элемента как санкция и выделения специфического вида ответственности. Так, например, В.С. Основин указывал на тот факт, что в п. «е» ст. 49 Конституции СССР содержится норма, устанавливающая, что в случае если, Совет Министров СССР примет постановление, не соответствующее закону, Президиум Верховного Совета СССР отменяет этот акт. В данном случае налицо весьма четкое правило поведения и конкретное указание на санкцию - отмена противозаконного

¹ Цит. по: Кириченко М.Г. Верховный Совет СССР. (К итогам деятельности Верховного Совета СССР пятого созыва). С. 85.

акта¹. Далее В.С. Основин приводит ещё один пример. «В ст. 1 закона "О порядке отзыва депутата краевого, областного, окружного, районного, городского, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся РСФСР" содержится норма: если депутат местного Совета не оправдал доверия избирателей, т.е. не выполняет своих депутатских обязанностей или совершил действия, недостойные высокого звания депутата, избиратели, по решению большинства, могут в любое время отозвать его из Совета. Как видим, здесь тоже налицо четко сформулированная норма, содержащая указание на санкцию за невыполнение государственного предписания. Такой санкцией является отзыв из Совета»².

Он же усматривал в конституции наличие специфических государственно-правовых санкций, однако в качестве особого вида государственно-правовая ответственность им не выделялась. Санкции государственно-правовой нормы, в частности, отмена или приостановление незаконного акта, связывались В.С. Основиним с определенной реакцией государства на факт нарушения правовой нормы³, но не с существованием государственно-правовой ответственности.

Другой известный исследователь В.А. Кучинский отмечал, что народный суверенитет предполагает построение Советской представительной системы на началах ответственности депутата перед избирателями⁴. Природа указанного вида ответственности исследователем проанализирована не была, вследствие чего не было определено и ее наименование.

Поскольку ученые в 60-е годы XX века стали проводить исследования сущности государственно-правовых норм и делать вывод о существовании в структуре некоторых из них санкций, а также вести речь о существовании

¹ См.: Основин В.С. Указ. соч. С. 41.

² Там же. С. 41-42.

³ См.: Там же. С. 41.

⁴ См.: Кучинский В.А. Мандат советского депутата // Советское государство и право. 1963. № 2. С. 112.

ответственности депутатов перед избирателями, то становится возможным говорить о зарождении в данный период научного диалога по отдельным аспектам государственно-правовой ответственности, которая, впрочем, данное свое наименование получила несколько позже. Это были лишь первые попытки, которые способствовали дальнейшему развитию широкой дискуссии по вопросам государственно-правовой ответственности в 70-е годы XX века. В литературе отмечается, что указанный период времени ученые-конституционалисты связывают с появлением конституционной ответственности как предмета научных исследований и самостоятельного вида ответственности¹.

Вывод относительно обособления конституционной ответственности в качестве предмета научной дискуссии представляется не беспочвенным, поскольку научные публикации, в которых понятие «государственно-правовая ответственность» получает свое научное истолкование, не только начинают появляться в 70-е годы XX века, но и в науке государственного права предпринимаются попытки для развития концепции государственно-правовой ответственности. Говорить о том, что государственно-правовая ответственность как вид появилась в 70-е годы XX века, не совсем корректно. Правовое явление в рамках всей правовой системы государства начинает существовать с того момента, когда законодатель определяет его юридическую форму и содержание, а уполномоченный орган посредством обнародования нормативного правового акта в установленном порядке придает ему общеобязательный характер. Независимо от того, будет ли учеными исследована природа нового правового феномена, предложено его наименование, характер воздействия которого на общественные отношения не изменится вплоть до корректировки его юридической оболочки или исключения из правовой системы. Последующие научные исследования позволяют определить место правового инструмента в системе правового

¹ См.: Гороховцев О.В. Конституционная ответственность в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 29.

регулирования, косвенно способствуют его модернизации, прекращению действия, но не способны «подарить ему жизнь», или «лишить» таковой. Поэтому наиболее правомерно указать, что государственно-правовая ответственность в законодательстве существовала с принятия первых советских конституций, а интеграция ее в научную классификацию была осуществлена только в 70-е годы XX века. В данном ключе высказывается Д.А. Липинский, который отмечает, что появление новых видов юридической ответственности не связано с «изобретениями» правовых наук, которые призваны только обнаруживать их¹.

Становлению научной доктрины государственно-правовой ответственности в советском государственном праве способствовали работы таких видных ученых, как С.А. Авакьян, А.А. Безуглов, Н.А. Боброва, Ю.П. Еременко, Т.Д. Зражевская, В.С. Основин, Ф.М. Рудинский, И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин и других авторов.

Первоначально в работах советских ученых-государствоведов превалировал подход, при котором исследованию подвергались санкции как меры воздействия, применяемые к субъектам государственно-правовых отношений. Так, например, И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшин достаточно полно раскрыли характер такой санкции как отмена актов². Однако Б.Т. Базылев критически воспринял вывод о том, что отмена актов является мерой ответственности³. В настоящее время дискуссии о том, является ли отмена актов государственных органов мерой ответственности, продолжаются⁴. Авторы, критикующие подход, в рамках которого отмена нормативных правовых актов конструируется в виде меры ответственности,

¹ Цит. по: Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: науч.-практ. пособие. М., 2011. С. 6.

² Цит. по: Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 35.

³ См.: Явич Л.С., Базылев Б.Т. Рецензия на монографию И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшина «Ответственность по советскому законодательству» // Правоведение. 1972. № 3. С. 128.

⁴ См., например: Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 13.

указывают, что ее следует рассматривать в качестве способа правового воздействия, юридической корректировки в целях стабилизации системы правопорядка. В обосновании своей точки зрения исследователи, придерживающиеся такой позиции, говорят об отсутствии неблагоприятных последствий для органа или должностного лица, издавших незаконный акт, а также об отсутствии каких-либо ограничений (материального, юридического, личного содержания) для указанных субъектов¹.

О.Е. Кутафин указывал, что в результате отмены незаконного акта должностное лицо, а равно государственный орган, издавшие такой нормативный правовой акт, затрачивают существенное количество организационных усилий, материальных средств для его отмены, издания нового, утрачивают свой авторитет².

Единство во взглядах ученых на указанный спорный вопрос играет важную принципиальную роль для функционального укрепления института конституционно-правовой ответственности. В том случае, если отмену незаконных нормативных правовых актов понимать в качестве меры ответственности, следовательно, в законодательстве, помимо исключения незаконного акта из правового пространства, возможно предусмотреть более строгие меры ответственности. Однако такие санкции должны быть в любом случае соразмерны, а их реализация должна учитывать количественную и качественную составляющую изданных незаконных актов тем или иным должностных лицом, государственным органом.

А.А. Безуглов раскрыл содержание такой меры ответственности как отзыв депутата Совета³. Отзыв депутата избирателями, как было показано выше, являлся одним из основополагающих принципов организации деятельности представительных органов советского государства. Указанный

¹ См., например: Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. № 6. С. 49; Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 40–41.

² См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 406.

³ Цит. по: Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве. С. 35.

механизм рассматривался изолированно от иных мер государственно-правовой ответственности, что не позволило исследователю увязать его с институтом государственно-правовой ответственности.

Вскоре после научного осмысления понятия «санкция» государственно-правовой нормы появляются публикации, затрагивающие вопросы ответственности в государственном праве. С.А. Авакьян в 1973 г. одним из первых предпринимает попытку увязать санкции государственно-правовых норм с ответственностью субъектов государственно-правовых отношений, определяя ее как политическую ответственность, так как в государственно-правовых отношениях субъект осуществляет политическую власть и реализует политические интересы¹. Вместе с тем, С.А. Авакьян полагает, что указанная ответственность является правовой, поскольку она закрепляется в нормах права². С.А. Авакьян также отмечает, что в государственном праве наиболее выпукло видна подчиненная роль юридической ответственности по отношению к политической ответственности. По своей сути государственно-правовая ответственность выражает в правовой форме критерии политической оценки поведения субъектов рассматриваемых отношений через призму должного, недолжного³. Таким образом, С.А. Авакьян обращает внимание на дуалистическую природу государственно-правовой ответственности.

Ю.П. Еременко и Ф.М. Рудинский выделили два главных аспекта понятия «государственно-правовая ответственность». Во-первых, ответственность исполнительно-распорядительных органов, должностных лиц перед представительными органами власти и ответственность депутатов Советов перед избирателями. Во-вторых, ответственность в узко юридическом значении⁴. Ю.П. Еременко и Ф.М. Рудинский выделенный

¹ См.: Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве. С. 30–31.

² См.: Там же.

³ См.: Там же. С. 31.

⁴ См.: Рудинский Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права (труды разных лет). М., 2006. С. 832, 835.

ими первый аспект государственно-правовой ответственности рассматривали через призму понятий «подконтрольность», «подотчетность». Кроме того, в рассматриваемом смысле государственно-правовая ответственность связывается авторами с обязательным характером решений Советов, существованием зависимости государственных органов и депутатов от избирателей. Государственно-правовая ответственность в узко юридическом смысле понималась ими как применение санкций, в которых отражается в первую очередь негативная политическая оценка правонарушителя¹. Заслуга Ю.П. Еременко и Ф.М. Рудинского состоит в том, что они обосновали зависимость государственных органов и депутатов от избирателей, а по существу - от народа. В настоящее время вести речь об ответственности депутатов перед избирателями не приходится в силу различных причин, о которых будет сказано позже.

В.Т. Кабышев, анализируя понятие «народный суверенитет», выделяет его элементы и приходит к выводу о том, что одним из них является политическая ответственность должностных лиц и депутатов Советов перед народом. Так, политическая ответственность есть отрицательная оценка политических действий должностного лица, депутата Совета, направленных в ущерб интересов и суверенной воли советского народа. Отзыв депутата есть санкция, которая вытекает из ответственности депутата перед избирателями². Таким образом, можно сделать вывод о том, что В.Т. Кабышев не придерживается позиции, согласно которой отзыв депутата рассматривается в качестве меры государственно-правовой ответственности. Отзыв рассматривается им как исключительно как мера политической ответственности. При этом не учитывается нормативный характер такой ответственности, в результате чего она приобретает правовую форму и становится особым видом юридической ответственности с политическим содержанием.

¹ См.: Рудинский Ф.М. Указ. соч. С. 837.

² См.: Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974. С. 38–39, 47, 98.

Попытку выделить государственно-правовую ответственность в качестве особого вида ответственности предприняла Т.Д. Зражевская, которая, опираясь на системный метод исследования правовой ответственности, говорит о том, что, некоторые меры государственного воздействия, устанавливаемые в нормах государственного права, подпадают под общее понятие юридической ответственности, но не принадлежат ни к одному из видов юридической ответственности, конструируемых в общей теории права, что, в свою очередь, требует выделения особого вида ответственности¹. Кроме того, Т.Д. Зражевская, конструирует следующие специфические черты ответственности в государственном праве. Во-первых, автор обращает внимание на политический характер ответственности в государственном праве. Во-вторых, указывает на особенность круга субъектов, которые применяют меры государственно-правовой ответственности. Ими могут быть либо избиратели, либо представительные органы. В-третьих, опираясь, на точку зрения В.С. Основина относительно того, что одна часть государственно государственно-правовых норм закрепляет основополагающие положения, конституционные принципы, а другая, связанная с образованием и деятельностью представительных органов государства и осуществлением основных форм властвования трудящимися, регулирует данную область общественных отношений, устанавливая конкретные правомочия и обязанности, Т.Д. Зражевская выделяет несколько вариаций государственно-правовой ответственности. Так, в случае нарушения норм-принципов применяется ответственность комплексная, где государственно-правовая ответственность лишь провозглашает принцип ответственности, а при нарушении норм государственного права, которые закрепляют конкретные правомочия и обязанности, речь идет о государственно-правовой ответственности, которая

¹ См.: Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву // Правоведение. 1975. № 3. С. 84.

вбирает в себя элементы, которые присущи всем видам юридической ответственности.¹

Рассмотрение государственно-правовой ответственности являлось бы неполноценным без уяснения ее целевого предназначения. С.А. Авакьян полагает, что государственно-правовая ответственность направлена на обеспечение должного поведения, а также пресечение фактов и намерений недолжного поведения субъектов государственно-правовых отношений; восстановление действия нарушенного права; оказание воспитательного влияния на участников рассматриваемых отношений².

Интересным представляется суждение С.А. Авакьяна относительно специфики государственно-правовой ответственности, которая, по его мнению, проявляется в том, что ее применение возможно в отсутствие четко сформулированных, облаченных в правовую форму критериев для оценки поведения субъекта рассматриваемых отношений как попирающего закон. Однако, несмотря на это данная ответственность может быть реализована, поскольку в качестве основания ее применения в таких ситуациях выступает нежелательное поведение, несоответствие действия субъекта более высокому интересу, недостижение необходимого результата³. Высказанное С.А. Авакьяном суждение опирается на оценочные категории («высокий интерес», «нецелесообразность действий»). Однако достаточно четко отражает функциональное предназначение государственно-правовой ответственности, которая, главным образом, служит интересам народа как основному источнику власти⁴.

Практика реализации санкций государственно-правовой ответственности достаточно ярко себя проявляла. Так, за период с 1967 г. по 1977 г. «из Советов разных ступеней, включая Верховный Совет, было

¹ См.: Зражевская Т.Д. Указ. соч. С. 85-86.

² См.: Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 18-19.

³ См.: Там же. С. 22.

⁴ В государстве советского типа власть народа рассматривается не только как политическая декларация, но и как реальная государственная власть.

отозвано около 4 тысяч депутатов, не оправдавших в том или ином отношении доверия избирателей»¹.

Принятие Конституции СССР 1977 г.² ознаменовало собой усиление руководящей роли «коммунистической партии» и констатировало построение в СССР «развитого социалистического общества». Новая конституция способствовала дальнейшему расширению и углублению социалистической демократии³, основополагающим элементом которой выступала ответственность государственных органов, должностных лиц за порученное дело⁴.

Практика отзыва депутатов продолжала широко и повсеместно применяться. Так, «в 1980 г. было отозвано 205 депутатов, в том числе: 34 районных; 11 городских; 7 районных в городах; 15 поселковых и 138 сельских Советов»⁵.

Начало 80-х годов XX века характеризуется повышением ответственности всех государственных органов, должностных лиц, исполнительно-распорядительных органов, что в частности побудило исследователей к научной дискуссии по данному вопросу. Например, Г.В. Барабашев, анализируя ответственность исполнительного органа перед Советом, указывал, что этот вид ответственности носит политический характер. Указанная ответственность, с одной стороны, обусловлена избранием исполнительного органа Советом, который тем самым оказывает доверие выдвинутым кандидатурам и впоследствии оценивает деятельность исполнительного органа исходя из идейно-политических, деловых, профессиональных, нравственных критериев, а с другой, представлена как

¹ Конституция общенародного государства / под общ. ред. М.С. Смиртюкова и К.М. Боголюбова. М., 1978. С. 179.

² См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 7 октября 1977 г. (в ред. от 14 марта 1990 г.) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

³ См.: Конституция общенародного государства / под общ. ред. М.С. Смиртюкова и К.М. Боголюбова. С. 26.

⁴ См.: Ст. 3 Конституции СССР 1977 г.

⁵ Цит. по: Карасёв А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. Екатеринбург, 2009. С. 254.

элемент государственно-правовых отношений руководства между Советом и исполнительным органом. Г.В. Барабашев рассматривал государственно-правовую ответственность исполнительных органов перед Советами как длящееся отношение, которое разрешается в случае отрицательной оценки Советом результатов деятельности исполнительного органа, работы или поведения ответственного должностного лица дачей обязывающих предписаний об исправлении и устранении допущенных нарушений и недостатков, а в необходимых случаях – и применением санкций¹. Ведущая роль советских представительных органов в механизмах ответственности исполнительных органов налицо. При этом, самые широкие полномочия Советов по отставке должностных лиц исполнительных органов были обусловлены необходимостью соблюдения интересов избирателей, народа.

И.Л. Бачило констатирует, что ответственность субъектов управления определена Конституцией СССР 1977 г. Ответственными являются органы и лица, которые в результате деятельности или бездействия не выполняют надлежащим образом свои обязанности по управлению, нанося тем самым вред государству, порученной сфере управления, хозяйственным организациям, гражданам². По мнению И.Л. Бачило «нормы, определяющие компетенцию субъекта управления, не исчерпывают всей правовой основы его ответственности». Однако характеристика всей системы ответственности данного субъекта осуществляется все же через его компетенцию³. Сделанная И.Л. Бачило попытка увязать ответственность должностных лиц исполнительных органов с понятием «компетенция» является одной из первых в рамках концепции, которая в конституционно-правовой статус субъекта конституционно-правовых отношений наряду с конституционными правами и обязанностями включает и конституционно-правовую

¹ См.: Барабашев Г.В. Ответственность органов управления перед Советами // Советское государство и право. 1981. № 5. С. 5.

² См.: Бачило И.Л. Компетенция и ответственность субъектов управления // Советское государство и право. 1981. № 11. С. 21.

³ См.: Там же. С. 25.

ответственность. Такой подход наиболее конструктивен, так как позволяет в качестве фактического основания реализации конституционно-правовой ответственности рассматривать всю сферу компетенции должностного лица, государственного органа, а не оперировать оценочными категориями.

Профессор Б.Л. Назаров, анализируя положения Конституции СССР 1977 г., одним из первых предпринял попытку выделения в ней позитивной ответственности. Автор выделяет основания, позволяющие рассматривать конституционные отношения личности и государства как отношения взаимной позитивной ответственности с некоторым юридическим аспектом. Рассматривая конкретные меры ответственности, Б.Л. Назаров указывает, что в Основном законе СССР устанавливается прямая ответственность министерств и государственных комитетов СССР за состояние и развитие порученных им сфер управления, Совета Министров союзной республики перед Верховным Советом союзной республики, которая имеет главное предназначение – предупреждать правонарушения¹. По мнению Б.Л. Назарова: «... позитивная юридическая ответственность в известном смысле есть длящееся состояние отношения субъекта ответственности к своим обязанностям. Это – и состояние, и отношение, характеризующиеся наличием правомочного лица или правомочных лиц, наделенных правами и, как правило, одновременно обязанностями требовать отчета от субъекта ответственности за свою деятельность, регламентированную правом. В такого рода связях отношение лица к своим обязанностям предстает не его личным делом, а общественным и поэтому подлежащим социальному контролю. Юридический характер такой подконтрольности (подотчетности) обусловлен степенью и природой общественной значимости выполняемых лицом своих социальных функций, ролей»². Подход, предложенный автором, по сути, позволяет говорить о том, что органы государственной власти, их выборные и должностные лица подконтрольны (подотчетны) правомочному

¹ См.: Назаров Б.Л. О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности // Советское государство и право. 1981. № 10. С. 32–33.

² См.: Там же. С. 37–38.

лицу (правомочным лицам), поскольку значимость выполняемых ими функций не подлежит сомнению, а, следовательно, их позитивная ответственность должна стать важным средством повышения общественно полезной деятельности.

Существенный вклад в развитие доктрины конституционно-правовой ответственности внесли Н.А. Боброва и Т.Д. Зражевская, которые выделяют единство позитивного и негативного аспекта в рамках государственно-правовой ответственности и при этом указывают, что они имеют существенные различия и дополняют друг друга¹. В качестве санкций ретроспективной государственно-правовой ответственности они выделяют такие как: лишение гражданства, досрочное переформирование подотчетного органа, отмена, приостановление актов, освобождение от должности, признание недействительным юридически значимого результата (отмена результатов голосования, признание выборов недействительными, кассация полномочий депутата), отзыв депутата избирателями, досрочное прекращение полномочий депутата по решению представительного органа, дисциплинарные санкции, лишение орденов, медалей и почетных званий Союза ССР и союзных республик, а также почетных званий автономных республик, процессуальные санкции (содержатся в регламентах различных Советов народных депутатов на случай нарушения процессуальных норм)². Авторы пришли к выводу о том, что ответственность следует рассматривать в качестве элемента конституционного статуса субъектов правореализации наряду с другими элементами статуса на уровне прав, свобод, обязанностей, конституционного долга. В данном аспекте ответственность выступает как средство, обеспечивающее единство прав и обязанностей, единство свободы и долга, а то сводится и к долгу.

Особо следует заметить, что конституционная ответственность указанными авторами понимается как пересекающееся с государственно-

¹ См.: Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты. Воронеж, 1985. С. 49.

² См.: Там же. С. 57-58.

правовой ответственностью понятие, но не равнозначное. Конституционная ответственность рассматривается в качестве категории социальной ответственности, объединяющей в себе политическую, моральную и юридическую ответственность. По мнению Н. А. Бобровой и Т. Д. Зражевской, конституционные нормы находятся на стыке трех видов социальных норм: политических, моральных и юридических. Именно на конституционном уровне воплощается единство этих видов ответственности и разрешаются проблемы устранения противоречий между ними, обнаруживающихся в отдельных случаях реализации конкретных видов юридической ответственности. Конституционная ответственность называется авторами высшей формой социальной и правовой ответственности¹.

В. О. Лучин позднее критически отметил, что процесс формирования конституционной ответственности нельзя представлять как механическое сложение различных видов социальной ответственности. Это, отнюдь, не суммативное образование. Конституционная ответственность обладает определенными признаками и свойствами, которых нет у других видов социальной ответственности, равно как и не воспроизводит всех характеристик, присущих им. Конституционная ответственность как ответственность на основе конституционных норм именно в силу этого факта становится юридической, а не потому, что произошло объединение какой-то особой юридической ответственности с моральной и политической².

Проанализированный выше временной отрезок становления и развития государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственности характеризуется авторами как этап советского конституционализма, на котором исследуемая ответственность постепенно обретала видовой статус

¹ См.: Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Указ. соч. С. 81, 84–85.

² См.: Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. № 1. С. 32.

юридической ответственности и в своем большинстве ей придавался позитивный характер¹.

Введение поста Президента СССР², а впоследствии и РСФСР³ потребовало модернизации института конституционно-правовой ответственности, в частности включения в правовое пространство новых его мер: отрешения от должности Президента РСФСР, отставки Правительства РСФСР Президентом РСФСР. Вновь установленные меры ответственности в полном объеме нашли свое отражение в Конституции РФ 1993 г.⁴, принятие которой следует считать точкой отсчета нового периода в развитии института конституционно-правовой ответственности. Рассмотрение современного состояния конституционно-правовой ответственности и практики ее реализации будет осуществлено во втором параграфе настоящей главы исследования.

Резюмируя все вышесказанное, можно констатировать, что закрепление конституционно-правовой (государственно-правовой) ответственности следует относить к 1918 году, когда была принята первая советская конституция, а отзыв депутатов Советов выступал в тот период в качестве «нефункционирующей» на практике меры, поскольку определенную ответственность депутатов перед избирателями обеспечивал принцип сменяемости Советов.

Последующее развитие советского законодательства продолжило тенденцию к закреплению мер конституционно-правовой (государственно-правовой) ответственности. Наряду с отзывом, который с момента принятия Конституции СССР 1924 г. до принятия Конституции СССР 1936 г.,

¹ См.: Батюшков В.А. Конституционная ответственность в сфере обеспечения национальной безопасности России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 23.

² См.: Закон СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

³ См.: Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 17. Ст. 512.

⁴ См.: Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

закреплялся в конституциях союзных республик и получил достаточно широкое применение для удаления избирателями депутатов, не справившихся со своими обязанностями, из Советов всех уровней, в законодательстве устанавливались и меры государственно-правовой ответственности исполнительно-распорядительных органов власти. При этом в научных трудах в качестве предмета для исследований государственно-правовая ответственность начинает появляться лишь в начале 70-х годов XX века, тогда и были предприняты первые попытки для интеграции ее в научную классификацию, выявления природы, целевого назначения, сущностных признаков и присущих ей мер.

В своем большинстве под государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственностью в рассматриваемый период понималась негативная политическая оценка того или иного должностного лица (органа) избирателями, депутатами. Государственно-правовой ответственности в системе правового регулирования отводилось важное место в качестве средства повышения общественно полезной деятельности.

Новый этап в развитии советского законодательства заложила Конституция СССР 1977 г., которая впервые непосредственно установила принцип ответственности каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело, что, в свою очередь, способствовало развитию в науке государственного (конституционного) права концепции, согласно которой ответственность должностного лица (государственного органа) коррелирует с его компетенцией.

§ 2. Правовая природа, сущность и значение конституционно-правовой ответственности в системе юридической ответственности

В качестве отправной точки исследования теоретических аспектов конституционно-правовой ответственности следует взять сущность социальной ответственности. Рассмотрение проблем социальной ответственности при анализе юридической ответственности (которой

является и конституционно-правовая ответственность) не противоречит логике, а напротив, позволяет «поставить» исследование на прочную методологическую основу, обеспечивающую проникновение в «корни» проблемы.

Дефиниция «социальная ответственность» по отношению к термину «конституционно-правовая ответственность» с позиции традиционной формальной логики выступает родовым понятием. Видовое понятие («конституционно-правовая ответственность») включает в себя содержание родового понятия («социальная ответственность»), но не исчерпывается им.

Ответственность как явление человеческого бытия имманентно присуща всей совокупности общественных отношений, которые в той или иной степени упорядочены, а также связана с объективной необходимостью согласования поведения различных субъектов¹.

Обособление и упорядочение ответственности, представляемой как феномен общественного взаимодействия, обуславливается совокупностью социально-экономических, политико-правовых, культурно-ценностных факторов, складывающихся в процессе деятельности человека по производству материальных благ, а также нематериальной практики.

Человек всегда является участником тех или иных общественных отношений, поэтому автономность личности невозможна. Мировой истории известны случаи, когда отдельный человек на самых ранних этапах своего существования в силу разнообразных причин оказывался «отрезанным» от общества, не имел возможности коммуникации с людьми. Последствия таких ситуаций называют феноменом «маугли», который широко известен и описан. Приведенный пример служит иллюстрацией того, что человек изолированно от других людей не способен самостоятельно генерировать социальные черты представителя рода человеческого, обнаруживать свою социальную сущность.

¹ См.: Чирков А.П. Ответственность в системе права: учеб. пособие. Калининград, 1996. С. 6.

Включение человека в систему общественных отношений, социальную коммуникацию предопределяет для него необходимость следования социальным нормам, которые, в самом общем виде, представляют собой структурированные правила (эталон) поведения, которые как указывает, А.С. Шабуров, определяют содержание отношений ответственности¹.

Категории «необходимость» и «свобода» являются ключевыми при определении содержания ответственности личности.

Д. И. Бернштейн указывает: «Ответственность неразрывно связана с необходимостью соблюдения предписаний, правил поведения, подчинения, увязывания своего поведения с объективными законами природы и общества. Если нет необходимости в соблюдении каких-либо норм, предписаний, то нет и ответственности. Ответственность, прежде всего, означает выбор такой линии поведения, которая соответствует необходимости. Выбор ответственного варианта поведения предполагает свободу субъекта ответственности»². В свою очередь свобода, по замечанию А.Ш. Арутюняна, включает и элемент долженствования³. А.С. Шабуров делает вывод о том, что необходимость является объективной предпосылкой ответственности, тогда как свобода выступает в качестве ее субъективной предпосылки⁴.

Вопрос о свободе воли - краеугольный камень многих философских исследований. Отдельные философы утверждают, что свободная воля существует, другие придерживаются противоположной точки зрения, указывая на то, что «все волевые акты и мотивы поведения детерминированы, так как они не беспричинны»⁵.

Наиболее полно проблематику «свободы воли» раскрыли Ф. Энгельс и К. Маркс. Ф. Энгельс отмечал, что при исследовании различных аспектов

¹ См.: Шабуров А.С. Социальная ответственность личности в условиях перестройки. Свердловск, 1990. С. 11.

² Бернштейн Д.И. Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения / под ред. Ш.З. Уразаева. Ташкент, 1989. С. 32–33.

³ См.: Арутюнян А.Ш. Ответственность и свобода // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 2.

⁴ См.: Шабуров А.С. Указ соч. С. 30.

⁵ Пеньков Е.М. Социальные нормы: управление, воспитание, поведение. М., 1990. С. 49.

морали и права невозможно не касаться вопроса о свободе воли, вменяемости человека, о соотношении необходимости и свободы¹. Критикуя Дюринга, Ф. Энгельс говорил, что свобода состоит в познании законов природы и их планомерном использовании для определенных целей. В свою очередь свобода воли понималась им как способность принимать решения со знанием дела².

Е.М. Пеньков, развивая учение Ф. Энгельса и К. Маркса, связывает свободу с познанием и осознанием необходимости, а также со способностью принимать решения со знанием дела. При этом речь идет о решениях не однозначных, а основанных на выборе³.

Таким образом, марксистская теория, раскрывающая содержание свободы воли, основывается на признании ее зависимости от компетентности субъекта, его познаний. Свобода связывается с познанием необходимостей природы. В том случае, когда речь идет о социальной ответственности человека, следует говорить о познании необходимостей законов социального бытия, которые управляют индивидом в процессе его социальной коммуникации и выбора им одного из вариантов поведения.

М.Д. Шаргородский констатировал, что ответственность человека связана с его поведением, которое не формируется обособленно, а определяется посредством его воли и разума. В том случае, когда выбор варианта поведения объективно отсутствует, говорить об ответственности не приходится⁴.

Ответственность, таким образом, не возникает спонтанно, а обретает себя в жизни благодаря рассмотренным выше условиям. Обозначенные факты следует учитывать и при рассмотрении вопросов как юридической ответственности в целом, так и конституционно-правовой - в частности,

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 20. М., 1961. С. 115.

² См.: Там же. С. 116.

³ См.: Пеньков Е. М. Указ соч. С. 53.

⁴ См.: Шаргородский М.Д. Детерминизм и ответственность // Правоведение. 1968. № 1. С. 42.

поскольку объективно понятая необходимость, выраженная в правовых нормах в совокупности с наличием свободы субъекта является средством, обеспечивающим общественно полезную деятельность. В этом смысле существует важный аспект – осознание субъектом необходимости той линии поведения, которая будет в рамках социальных (правовых) норм. Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, рассматривая природу социальной ответственности, усматривают тот факт, что осознание человеком необходимости связано с действием различных факторов - познавательных, мотивационных, ситуационных, характерологических, личностных и др.¹. М.А. Краснов говорит о внутренних и внешних факторах, формирующих соответствующее поведение².

Таким образом, вся совокупность факторов определяет линию поведения человека в той или иной жизненной ситуации. В результате ответственность может проявлять себя в виде состояния (индивид придерживается должного, необходимого поведения и существует позитивная ответственность), либо ответственность приобретает принудительный характер (возникает ответственность за нарушение установленных норм).

Вторая предпосылка ответственности - это «необходимость». В литературе, как правило, различают природную необходимость (необходимый ход явлений, процессов в природе), историческую необходимость (объективный, закономерный ход развития событий в общественной жизни)³, а также социальную необходимость, которая обуславливает поведение людей относительно социальной реальности, в которой они существуют⁴. Социальная необходимость опосредует социальную ответственность человека в узком смысле слова и выражается в

¹ См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: учеб. пособие. М., 2005. С. 28.

² См.: Краснов М. А. Ответственность власти. М., 1997. С. 30.

³ Цит. по: Бернштейн Д. И. Указ. соч. С. 33.

⁴ См.: Пеньков Е.М. Указ. соч. С. 53–54.

соблюдении и исполнении социальных норм, в том числе нормативно-правовых предписаний. При этом говорить о том, что ответственность, обусловленная исторической, природной необходимостью, не является ответственностью социальной неверно, поскольку «в широком смысле любая ответственность социальна, так как является ответственностью перед людьми, обществом»¹. Предметом настоящего исследования является социальная ответственность в узком смысле слова, а в частности, ответственность юридическая, точнее конституционно-правовая, обусловленная необходимостью соблюдения конституционно-правовых и обычных норм, а также надлежащим исполнением конституционно-правовых обязанностей.

Ответственность, определяемая исторической и природной необходимостью, в ряде случаев может совпадать с ответственностью социальной в узком смысле слова, где последняя является реакцией на безответственное поведение человека. Так, например, ответственность, устанавливаемая правовыми нормами за совершение правонарушений в области экологической безопасности, представляет собой следствие ненадлежащего исполнения человеком природных законов, когда многочисленные случаи причинения чрезмерного вреда окружающей среде ставят вопрос о будущем цивилизации и требуют применения мер государственного реагирования.

По мнению Д.И. Бернштейна, в социальной ответственности следует выделить два аспекта, два значения применительно ко всем без исключения социальным нормам. Во-первых, ответственность за исполнение обязанностей, которая проявляется в том, что субъект ответственности обязан поступать в рамках требований социальных норм, т.е. избрать наилучший, рациональный вариант поведения. Также субъект ответственности должен отчитаться за исполнение в том случае, если это требуется, и быть готовым понести последствия невыполнения или

¹ Бернштейн Д. И. Указ. соч. С. 34.

ненадлежащего выполнения своих обязанностей. Последствия неблагоприятного характера выражаются для индивида в исправительном воздействии на него социальных сил и обязанности возместить причиненный ущерб в той мере, в которой это возможно. Во-вторых, ответственность за нарушение требований социальных норм, которая означает обязанность личности принять на себя последствия невыполнения или ненадлежащего выполнения предписаний социальных норм. В результате человек выступает в качестве объекта осуждения, применения мер исправительного воздействия со стороны общества, государства, коллектива, социальной группы. Д.И. Бернштейн особо подчеркивает неразрывную связь двух указанных составляющих социальной ответственности, определяя их как целое (ответственность за исполнение) и часть (ответственность за нарушение)¹.

Д.И. Бернштейн, обобщая предшествующие философские труды, в рамках социальной ответственности, а, следовательно, и в ответственности юридической, по сути, ведет речь о двух ее аспектах: позитивном и ретроспективном, которые рассматривает как единую, неразрывную материю. При таком подходе ответственность раскрывается наиболее полно, становятся видны детерминирующие ее предпосылки, а равно последствия безответственного поведения. Исходя из этого представляется наиболее верным придерживаться данного подхода при характеристике природы юридической ответственности и отдельных ее видов.

Как указывалось выше, социальные нормы обретают себя в форме правил поведения. С их помощью регулируется вся совокупность общественных связей. Социальная норма выступает как «средство ориентации социального поведения каждой отдельной личности или общности в определенной ситуации, контроля за их поведением со стороны общества»². Е.М. Пеньков говорит о том, что не всякая социальная норма становится действенной, а лишь та, которая «становится компонентом

¹ См.: Бернштейн Д. И. Указ. соч. С. 35-36.

² Там же. С. 37.

индивидуального сознания личности. Только в таком случае они действуют как факторы саморегуляции и самоконтроля поведения»¹. Процесс перенесения социальных норм в плоскость индивидуального сознания происходит посредством процесса социализации, а также под воздействием иных факторов, в том числе общественного мнения. Правовые нормы не являются исключением из этого правила, их действенность – результат не только успешной работы законодательных органов, но и плод социализации, иных социально-экономических, культурных факторов, влияния коллективных воззрений.

Подводя итог рассмотрению социальной ответственности, приведем высказывание Т. Чепелла: «Самая благодарная разновидность свободы - это ответственность, т.е. долг помощи людям и обществу»². В том случае, если ответственность будет восприниматься людьми в том смысле, как его обозначил Т. Чепелл, то говорить о негативной юридической ответственности возможно и не придется. Но это лишь утопия.

Рассмотрев сущность социальной ответственности, выявив ее субъективные и объективные предпосылки, следует констатировать, что они присущи и юридической ответственности, которая вместе с тем обладает специфическими свойствами, отличающими ее от иных видов социальной ответственности. Проблематика юридической ответственности ставит множество спорных и дискуссионных теоретических вопросов, связанных с ней непосредственно.

В современных политико-правовых реалиях, когда в Российской Федерации на самом высоком уровне ведут речь о формировании правового государства, значима роль юридической ответственности, являющейся важнейшим институтом каждой правовой системы, главным признаком права и неотъемлемым элементом его действия³. Особая роль юридической

¹ Пеньков Е.М. Указ. соч. С. 93.

² Цит. по: Алексеев И.А. К вопросу о понятии ответственности в системе права // Государство и право. 2009. № 2. С. 86.

³ См.: Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. С. 2.

ответственности в системе регулирования общественных отношений обуславливает и научный интерес к ее проблемам как в общей теории права, так и в отраслевых науках.

Юридическая ответственность выступает закономерным следствием определенного поведения людей. Поведение человека складывается из его поступков. В литературе были сделаны попытки разграничения смежных понятий «поступок» и «действие», лежащих в основе юридической ответственности. Г. М. Резник констатирует, что «действие становится поступком, когда приобретает социальный смысл, общественно-нравственную значимость. Поступки выражают сознательное отношение человека к обществу, ценностям социального окружения, другим людям. Потому-то к поступкам применяются общественные мерки; они оцениваются как нравственные или аморальные, правомерные или противоправные»¹. Таким образом, по мнению Г. М. Резника, поступок лежит в социальной сфере, а действие не связано с социально значимыми последствиями.

В законодательстве Российской Федерации и юридической литературе, как правило, поведение человека выражают через категории «действие (бездействие)» «деяние», «правомерное» либо «неправомерное поведение», термин «поступок» практически не употребляется. Однако М.Д. Шаргородский при рассмотрении проблем ответственности допускал использование понятия «поступок»². Неприменение понятия «поступок» в законодательстве и юридической литературе связано с его нравственной окраской, которая чужда правовому регулированию отношений, возникающих в сфере реализации юридической ответственности.

Рассмотренные в рамках социальной ответственности два ее аспекта: позитивный и негативный получили самое широкое обсуждение при анализе ответственности юридической.

¹ Резник Г. М. Когда наступает ответственность. М., 1980. С. 3–4.

² См. подробнее: Шаргородский М.Д. Указ. соч. С. 40–48.

Сторонники только негативной юридической ответственности категорически отрицают позитивную составляющую юридической ответственности. Р. О. Халфина считает, что не следует смешивать специальный юридический термин (юридическая ответственность), обозначающий определенное правовое понятие с повседневным и философским смыслом дефиниции «ответственность». Автором подчеркивается, что юридическая ответственность может быть только ретроспективной¹. По мнению Н. С. Малеина юридическую ответственность следует рассматривать как реакцию на правонарушение, которое выступает его основанием. По справедливому замечанию Н. С. Малеина, четкого и однозначного определения понятия позитивной ответственности не существует², что, по-видимому, усилило непринятие им позитивной составляющей юридической ответственности. И. С. Самощенко и М. Х. Фарухшин аналогичным образом приходят к выводу, что юридическая ответственность должна рассматриваться лишь в ретроспективном плане. В отличие от иных форм социальной ответственности, она носит государственно-принудительный характер; фактическим основанием ее является совершение правонарушения, а в некоторых случаях и объективно противоправное деяние³. В.А. Тархов считает, что «юридическое значение ответственность приобретает главным образом в связи с привлечением к ответственности за нарушение правовых предписаний. Поэтому наиболее правильное определение юридической ответственности как необходимости отвечать за деяния, которые нарушают нормы права»⁴. О.Э. Лейст, выступая сторонником ретроспективной юридической ответственности, критически высказывался о механическом соединении правовых категорий с терминами других наук. Поскольку в итоге происходит отождествление негативной

¹ См.: Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 317.

² См.: Малеин Н. С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 130.

³ См.: Явич Л. С. Указ. соч. С. 127.

⁴ Тархов В.А. Понятие юридической ответственности // Правоведение. 1973. № 2. С. 35.

юридической ответственности с ее психологическо-волевыми предпосылками либо с осознанием долга, что претит природе юридической ответственности, которая применяется в случае совершения виновного и противоправного деяния¹.

Ретроспективная юридическая ответственность в литературе рассматривается с разнообразных позиций и в неё закладываются различные смысловые содержания. Систематизация существующих точек зрения позволяет выделить следующие направления в понимании юридической ответственности.

С позиции ряда исследователей юридическая ответственность связывается с государственным принуждением, с практическим применением к субъекту-правонарушителю санкций и сопровождается наступлением отрицательных последствий в виде ограничений как личного, так и имущественного порядка².

Сторонники второго подхода предлагают юридическую ответственность рассматривать в качестве разновидности юридической обязанности, а связь между носителем такой обязанности и другим субъектом (гражданин, организация, государство), перед которым он ответственен, в качестве правоотношения³.

Проанализированные литературные источники позволяют сделать вывод об обширном теоретическом поле исследований юридической ответственности, не являющихся идентичными, но при этом говорить о принципиальном отличии понятия «юридическая ответственность» в рамках предложенных работ, не дающим возможности выделить в них общие черты,

¹ См.: Лейст О.Э. Дискуссии об ответственности: проблемы и перспективы // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. 1981. № 2. С. 46.

² См., например: Духно Н.А., Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. 2000. № 6. С. 13; Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 630; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 215; Самощенко И.С. Юридическая ответственность – важнейшее средство укрепления социалистической законности // Советская юстиция. 1966. № 13. С. 6.

³ См., например: Черданцев А.Ф., Кожевников С.Н. О понятии и содержании юридической ответственности // Правоведение. 1976. № 5. С. 40–41, 45.

нельзя. Поэтому, принимая во внимание приведенные выше точки зрения, представляется возможным сделать вывод о том, что ретроспективная юридическая ответственность наступает в результате нарушения правовых норм, то есть связана с совершением правонарушения, которое запрещено законом. Устанавливать факт совершенного правонарушения уполномочены специальные органы и должностные лица. Для субъекта правонарушения юридическая ответственность выражается в применении к нему санкции правовой нормы, того или иного вида наказания (мер принуждения). По сути, это ограничения известного рода, реализуемые правонарушителем под давлением государственного или иного приравненного к нему принуждения, которое обуславливает включение ответственности в систему правоохранительных отношений.

Авторы, отстаивающие концепцию позитивной юридической ответственности, исходят из философского, общественно-политического, а также социального и правового ракурсов рассматриваемого понятия. Среди сторонников позитивной юридической ответственности можно выделить следующие аргументации ее существования.

П. Е. Недбайло, указывая, что позитивная юридическая ответственность человека складывается из инициативной и самостоятельной деятельности, полагал, что ответственность появляется с момента начала исполнения им своих обязанностей, а не только в случае их невыполнения¹. Б. Т. Базылев со своей стороны утверждал, что в своем позитивном значении юридическая ответственность представляет собой особую связь, особое отношение гражданина с государством, а поэтому считал, что юридическая ответственность имеет вполне объективные основания². Б. Л. Назаров писал, что рассматриваемая ответственность является важным средством повышения общественно полезной деятельности, одним из мощных средств

¹ См.: Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 51–52.

² См.: Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985. С. 27–28.

воспитательного воздействия на волю, индивидуальное правосознание и социально-правовую позицию личности¹. Иванов А.А. позитивную юридическую ответственность определяет как «ответственность человека за выполнение им своих обязанностей, осознанную и активную деятельность субъектов»². С.Н. Братусь отмечал, что юридическую ответственность в позитивном правоотношении следует понимать как «опосредованное государственным принуждением исполнение обязанности»³. Далее он указывает, что позитивная юридическая ответственность обеспечивает надлежащее исполнение обязанностей субъектами государственного права⁴. И.А. Умнова определяет позитивную юридическую ответственность как обязанность осуществлять деятельность, очерченную правовыми нормами⁵.

Д.И. Бернштейн, как указывалось выше, предлагает оригинальный подход в именовании как позитивной, так и ретроспективной правовой ответственности. Автор считает необходимым вместо термина позитивная правовая ответственность использовать «ответственность за исполнение»⁶. При этом автор указывает, что ретроспективная ответственность (ответственность за нарушение) выступает составной частью общего понятия правовой ответственности. Правовая ответственность, по мнению Д.И. Бернштейна, - это обязанность всех лиц и организаций поступать (вести себя, строить свою линию поведения) строго в соответствии с предписаниями правовых норм (выбирая в их рамках наиболее оптимальный и рациональный вариант поведения), всегда быть готовым отчитаться за исполнение своих правовых обязанностей перед государственными органами (или по их поручению перед органами общественности), а в случае

¹ См.: Назаров Б.Л. Указ. соч. С. 35.

² Иванов А.А. Правонарушение и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: учеб. пособие для вузов. М., 2004. С. 41.

³ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). М., 1976. С. 85.

⁴ См.: Там же. С. 114.

⁵ См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: учеб.-практ. пособие. М., 2000. С. 233.

⁶ Бернштейн Д. И. Указ. соч. С. 48, 50.

неисполнения (нарушения) претерпевать предусмотренные правом меры государственного принуждения (или вместо них с санкции государства) иные меры государственного или общественного воздействия, применяемые с целью перевоспитания, предупреждения подобных нарушений и возмещения причиненного ущерба¹.

Придерживаясь позиции, обозначенной при характеристике социальной ответственности, на наш взгляд, первая часть определения, предложенного Д.И. Бернштейном, относящаяся к ответственности за исполнение, является наиболее удачным вариантом в характеристике позитивной юридической ответственности.

Позиции, которую занимает Д.И. Бернштейн, достаточно близка выдвинутая М. А. Красновым концепция юридической ответственности, основывающаяся на признании ее как единой, целостной категории, в которой в динамике можно наблюдать переход от одного аспекта («позитивного», к другому - «негативному»)².

Право регулирует систему общественных отношений, устанавливает вкпе с иными социальными нормами те рамки поведения, которые допускает общество и государство. Регулятивная функция для права не является единственной, ему присуща также охранительная функция³. Обе указанные функции вполне самостоятельны. При этом одна без другой утрачивает обязательный взаимодополняющий элемент. Общественные отношения, урегулированные нормами права, достаточно уязвимы для посягательств. Государство, оценивая характер и степень опасности таких действий, предпринимает меры к недопущению подобного рода поведения в последующем посредством его запрета, а также применением санкций. Возможность принуждения вытекает из природы правоотношений, необходимости защиты нормативных предписаний, социальных ценностей.

¹ См.: Бернштейн Д.И. Указ. соч. С. 47.

² См.: Краснов М.А. Юридическая ответственность – целостное правовое явление // Советское государство и право. 1984. № 3. С. 77.

³ См.: Там же. С. 75.

Как справедливо отмечает И.А. Алексеев, государственное принуждение допустимо применить в случае совершения правонарушения, однако следует помнить о том, что право в целом, а, следовательно, и каждая правовая норма в отдельности обеспечиваются принудительной силой государства¹. Следовательно, охранительная функция права проявляет себя тогда явно, когда нарушены предписания правовых норм, попораны социальные блага и ценности, либо находится в «состоянии сна» в том случае, если этого не происходит.

Скрытый потенциал юридической ответственности имманентно присутствует во всех без исключения правоотношениях. Н.А. Боброва и Т.Д. Зражевская констатируют, что реальное действие юридической ответственности не ограничено правоотношениями с правоохранительным содержанием, а простирается на всю сферу действия права и непосредственно в данном качестве направлено на повышение его эффективности (позитивный аспект). Санкция, поэтому представляет собой лишь конечное выражение юридической ответственности, но не единственную сферу ее проявления настолько же, насколько возможность государственного принуждения лишь в конечном счете стоит за каждой правовой нормой².

Таким образом, юридическую ответственность следует рассматривать через призму двух ее состояний, аспектов: позитивного и негативного, которые могут действовать как самостоятельно, так и поочередно.

«На современном этапе развития теоретических концепций отечественного конституционного права и российского законодательства активно обсуждаются вопросы, связанные с проблематикой конституционно-правовой ответственности. Подтверждением сказанному может послужить

¹ См.: Алексеев И.А. Указ. соч. С. 85.

² См.: Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Указ. соч. С. 15-16.

достаточно большое количество научных публикаций в периодических изданиях¹, защита докторских² и кандидатских³ диссертаций»⁴.

Множество позиций в подходах к наименованию анализируемого конституционно-правового понятия является устойчивой тенденцией научных исследований. В частности, А.В. Зиновьев, приходит к выводу о предпочтительности понятия «конституционная ответственность», пределы применения которой автор ограничивал рамками конституционного права⁵. Разделяют точку зрения А.В. Зиновьева об использовании термина «конституционная ответственность» Н.М. Колосова, Н.В. Витрук, а также ряд других ученых.

С.А. Авакьян указывает на преимущества использования понятия «конституционно-правовая ответственность», аргументируя свое мнение тем, что употребление термина «конституционная ответственность» исследователями связывается «с обеспечением действия норм только Конституции. В этом случае разговор уходит в плоскость предмета отрасли, поскольку эти авторы единое конституционное право делят на собственно

¹ См.: Авдеенкова М. П. Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность // Государство и право. 2005. № 7. С. 85–89; Добрынин Н.М. К вопросу о конституционной ответственности // Государство и право. 2010. № 10. С. 17–25; Червонюк В.И., Артюхов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 8–13.

² См.: Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006; Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

³ См.: Матросов С.Н. Теоретико-правовые основы конституционной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Завьялов Д.Ю. Конституционная ответственность как особый вид юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002; Авдеенкова М.П. Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Кошелев Е.В. Конституционная ответственность в Российской Федерации, ее стадии: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006; Жогин О.В. Конституционная ответственность как объект теоретико-правового исследования: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2008; Гороховцев О.В. Конституционная ответственность в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

⁴ Крысанов А.В. Юридическая природа и значение конституционно-правовой ответственности в системе конституционно-правового регулирования // Проблемы права. 2012. № 6. С. 39.

⁵ См.: Зиновьев А.В. Конституционная ответственность // Правоведение. 2003. № 4. С. 5.

конституционное право как верхний пласт правового регулирования, государственное право, которое охватывает нормы, обращенные к государству, его характеристике, функциям, структуре, право гражданского общества (прежде всего акты и нормы, закрепляющие статус общественных объединений), избирательное право, парламентское право, право конституционного правосудия и т. д.»¹. Термин «конституционно-правовая ответственность» в своих публикациях используют также А.Т. Карасев, А.А. Конрашев. Интерес представляет и то, что Конституционный Суд РФ в своих решениях употребляет как термин «конституционная»², так и «конституционно-правовая»³ ответственность.

Следует согласиться с точкой зрения О.Е. Кутафина о том, что конституционную ответственность следует рассматривать лишь как часть, разновидность конституционно-правовой ответственности⁴. Отличия конституционной ответственности от конституционно-правовой ответственности имеются, однако, говорить о том, что помимо различий в нормативной основе существуют иные, вряд ли справедливо.

«С момента первых научных аргументаций существования анализируемого явления прошло достаточно времени, однако дискуссии по

¹ Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 15–16.

² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447; Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 472-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Приходько Павла Юрьевича на нарушение его конституционных прав Постановлениями Государственной Думы от 20 апреля 2005 года "Об объявлении амнистии в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов" и "О порядке применения Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов"» // Конституционный Суд Российской Федерации URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 18.03.2013).

³ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

⁴ См.: Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 397.

поводу собственно его понятия, содержания, мер и других аспектов не прекращаются. Несмотря на разрешение некоторых вопросов в научных трудах и публикациях по различным аспектам конституционно-правовой ответственности, нельзя вести речь о сложившейся и устоявшейся концепции. В частности, М. А. Краснов говорит об отсутствии сложившегося научного понимания принципиальных вопросов, касающихся ответственности¹; О. В. Гороховцев констатирует факт дискуссионности объема и содержания данного понятия, а также отсутствие единства среди ученых-конституционалистов в его единообразном наименовании²; А. А. Кондрашев указывает на недостаточность разработки концепции конституционно-правовой ответственности в юридической науке, поскольку не сформирован ее категориальный аппарат³. Бесспорно, что прогресс науки конституционного права в целом и конституционно-правовой ответственности в частности опосредуется проведенными исследованиями указанных выше авторов. В свою очередь, говорить о завершенном варианте развития научной концепции анализируемого института преждевременно в силу преобразований социально-экономического, политического характера российского общества.

Дискуссии по отдельным аспектам конституционно-правовой ответственности разворачиваются в основном вокруг ее формальной (нормативной) и содержательной составляющей. В свою очередь, можно констатировать определенное единство во взглядах ученых-конституционалистов на существование конституционно-правовой ответственности, не получившей при этом унифицированного подхода в силу различных объективных и субъективных причин.

¹ См.: Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М., 1995. С. 6.

² См.: Гороховцев О.В. Указ. соч. С. 18.

³ См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 7.

Построение концепции конституционно-правовой ответственности неразрывно связано с определением ее понятия, значения и места в системе конституционного права, а также в традиционном списке видов юридической ответственности.

Какое место отведено рассматриваемому феномену в российском конституционном праве? По мнению большинства исследователей, конституционно-правовая ответственность представляет собой правовой институт¹, то есть совокупность конституционно-правовых норм, осуществляющих регулирование определенной сферы общественных отношений в рамках рассматриваемой отрасли права. Правовая материя конституционно-правового института отличается единством, унифицированным правовым своеобразием конституционно-правовых норм, включенных в институциональную систему.

В теоретической и практической интерпретации институт конституционного права объединяет в систему как небольшие группы правовых норм, так и достаточно объемные правовые образования, что позволяет говорить о динамичности правового института.

В науке конституционного права выделяют два вида институтов: простые и комплексные. Наиболее правильно говорить о конституционно-правовой ответственности как о комплексном конституционно-правовом институте, поскольку нормы, устанавливающие ответственность субъектов конституционно-правовых отношений, осуществляют свои функции независимо от уровней правового регулирования и обладают юридической силой в каждой подотрасли конституционного права.

¹ См., например: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. С. 5; Гороховцев О.В. Указ. соч. С. 12; Витрук Н.В. Конституционная ответственность: вопросы теории и практики // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 33; Гаджиев Г. А. К вопросу о разграничении конституционно-правовой и гражданско-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 58.

Объединение правовых норм, устанавливающих основания, порядок привлечения к конституционно-правовой ответственности, ее субъектно-объектного состава в единый правовой институт в практике правового регулирования связано с необходимостью построения действенного механизма правового принуждения за неисполнение или ненадлежащее исполнение конституционно-правовых предписаний.

В теоретико-научном анализе институт конституционно-правовой ответственности представляет собой результат мыслительной деятельности исследователей, позволяющий абстрагироваться от конкретных правовых предписаний, сконструировать «идеальную» систему, реализуемую в последующем в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Юридическая ответственность как восстанавливающий механизм российской правовой системы не может быть реализован иначе как в своих отраслевых видах, которые несут на себе отпечатки родового понятия, что вполне объяснимо с позиции формальной логики. Но следует заметить, что юридическая ответственность выступает принципиальным ядром любого отраслевого вида юридической ответственности, которые в свою очередь обретают себя, обогащаясь посредством регулируемых отношений, входящих в предмет той или иной отрасли права, применяемых методов отраслевого воздействия на них. Строго говоря, конституционно-правовая ответственность воплощает механизм юридической ответственности в отрасли конституционного права»¹.

Изложенная выше точка зрения на юридическую ответственность предопределяет понимание конституционно-правовой ответственности во взаимосвязи двух ее аспектов: ответственности за исполнение (позитивного аспекта) и ответственности за нарушение (ретроспективного аспекта).

Концепция конституционно-правовой ответственности, включающая в себя одновременно обозначенные состояния, наиболее полно отражает специфику конституционно-правовых отношений и более продуктивна.

¹ Крысанов А.В. Указ. соч. С. 39-40.

Г. А. Василевич, обосновывая конструирование позитивной составляющей конституционно-правовой ответственности, указывает, что подобный подход позволяет применить меры к субъектам конституционно-правовых отношений, в действиях которых не содержится признаков правонарушения, но которые ненадлежащим образом исполняют обязанности¹. А. В. Зиновьев, разводя понятия «конституционная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность» констатировал факт, что последняя часто наступает и без нарушения права². Д. Т. Шон говорит о специфике конституционной ответственности, под которой понимает возможность ее наступления как за правонарушение, так и при их отсутствии. Конституционную ответственность отождествляет с ответственностью за ненадлежащее осуществление публичной власти³.

Кроме того, конституционная практика идет по пути признания позитивной конституционно-правовой ответственности. Так, в Постановлении от 11.12.1998 № 28-П⁴ Конституционным Судом РФ указывается на конституционную ответственность Президента РФ за деятельность Правительства РФ. В частности, в решении говорится о том, что исходя из положений Конституции РФ и федеральных законов полномочиями Президента РФ как главы государства являются формирование Правительства РФ, определение направлений его деятельности и осуществление контроля.

Конституционный Суд РФ, указывая, что Президент РФ несет конституционную ответственность за деятельность Правительства РФ, по всей видимости, подразумевал позитивную составляющую конституционной ответственности Президента РФ, поскольку обязательные признаки состава

¹ См.: Василевич Г.А. Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 44.

² См.: Зиновьев А. В. Указ. соч. С. 6.

³ См.: Шон Д. Т. Указ. соч. С. 38.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

конституционного правонарушения в таком случае отсутствуют. В свою очередь, контроль деятельности Правительства РФ Президентом РФ обуславливает наличие механизма ответственности. Конституционная ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ выражается в том, что глава государства может отправить как весь состав Правительства РФ, так и отдельных его членов в отставку.

В своем Определении Конституционный Суд РФ от 20.12.2005 № 472-О¹ указывает, что закрепленное в Конституции РФ полномочие Государственной Думы объявлять амнистию предполагает возложение на нее всей полноты конституционной ответственности.

В рассматриваемом определении в качестве субъекта конституционной ответственности называется Государственная Дума. В своем решении Конституционный Суд РФ не обозначил, какие конституционно-правовые меры и какими инстанциями могут применяться в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения указанного полномочия. Конституционная практика зарубежных государств свидетельствует о возможности наступления неблагоприятных последствий за ненадлежащее исполнение конституционных полномочий. Так, например, Сенат Чехии 04 марта 2013 года проголосовал за импичмент президенту страны В. Клаусу². Сенат Чехии обвинил Президента в государственной измене за отказ подписывать дополнение к Лиссабонскому соглашению, за отклонение инициативы Сената представить своих кандидатов на должности судей Конституционного Суда Чехии и в том числе за неудачно объявленную

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 472-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Приходько Павла Юрьевича на нарушение его конституционных прав Постановлениями Государственной Думы от 20 апреля 2005 года "Об объявлении амнистии в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов" и "О порядке применения Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов"».

² Сенат Чехии объявил президенту импичмент, обвинив его в госизмене // РосБизнесКонсалтинг URL: <http://top.rbc.ru/politics/04/03/2013/847876.shtml> (дата обращения: 18.03.2013).

массовую амнистию, в результате которой из исправительных учреждений были выпущены несколько тысяч опасных преступников.

Однако, срок полномочий В. Клауса истекал 07 марта 2013 года. В связи с чем процедура отрешения от должности не могла быть реализована в полном объеме. Конституционный Суд Чехии указал, что «главной целью этой процедуры является по существу отрешение от должности президента, который наносит ущерб интересам государства и нарушает закон, что не может быть сделано, потому что истек срок полномочий бывшего президента»¹. Следует учитывать, что в случае, если бы В. Клаус продолжал исполнять полномочия главы государства и Конституционный Суд Чехии принял решение отрешить его от должности, то экс-президент лишился ряда привилегий и права быть избранным президентом, что, по сути, является мерами конституционно-правовой ответственности.

Применительно к Определению Конституционного Суда РФ № 472-О возникает вопрос, о каком виде конституционной ответственности Государственной Думы идет речь? Позволим предположить, что в анализируемом случае Государственная Дума подлежит так называемой позитивной конституционно-правовой ответственности, природа которой до настоящего времени широко обсуждается в научной литературе.

Ряд авторов предлагают отказаться от понятия позитивной ответственности, поскольку использование данного термина приводит к тому, что одно и то же явление именуется и обязанностью и ответственностью, а также к размыванию предназначения ответственности как одного из эффективных регуляторов поведения².

Исследователи, разделяющие позицию о существовании позитивной конституционной (конституционно-правовой) ответственности, не придерживаются единых взглядов на природу оснований и содержания

¹ Чехия: Конституционный Суд не будет рассматривать дело Клауса // Политический журнал «Мир и политика» URL: <http://mir-politika.ru/4173-chehiya-konstitucionnyy-sud-ne-budet-rassmatrivat-delo-klausa.html> (дата обращения: 30.03.2013).

² Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 400.

данного вида ответственности. По мнению Е.И. Колюшина позитивная ответственность имеет право на жизнь в связи с наличием системы разделения властей, которая «предполагает ответственность государственных органов друг перед другом»¹. Ж.И. Овсепян полагает, что позитивная конституционно-правовая ответственность реализуется на основе такого юридического факта как «конституционная неадекватность»². А.Н. Кокотов, характеризуя указанную ответственность, считает, что она выражается в том, что к органам власти, должностным лицам уполномоченными субъектами применяются юридические санкции при отсутствии в их действиях состава правонарушения. При этом в качестве основания для применения санкций выступает общая негативная оценка деятельности (отдельных действий) органов, должностных лиц или принятие ими решений, пусть и правомерных, но негативно оцениваемых субъектом возложения ответственности или влекущих обязательное применение санкций в силу предписаний закона³. А.Т. Карасев и А.В. Савоськин выделяют в позитивной конституционно-правовой ответственности объективное и субъективное начала в ее реализации⁴. В качестве объективного начала позитивной конституционно-правовой ответственности авторы определяют обязанности исполнения законных требований по совершению позитивных действий (или правомерное воздержание от них). Субъективное начало рассматривается ими как положительное психическое отношение к должному осуществлению деятельности в соответствии с конституционно-правовыми требованиями, предъявляемыми к ней⁵.

¹Цит. по: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 28.

² См.: Овсепян Ж.И. Критерии конституционной ответственности в РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://lawcanal.ru/html.acti.static.actii.konstitucionnoepravo.html> (дата обращения: 12.03.2013).

³ См.: Конституционное право России. Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2003. С. 35.

⁴ См.: Карасев А.Т., Савоськин А.В. Конституционно-правовой статус депутата в Российской Федерации. Учебное пособие. Екатеринбург, 2013. С. 252.

⁵ См.: Там же. С. 252.

По существу конституционно-правовая ответственность в ее позитивном воплощении представляет собой ответственность за достижения в работе, за выполнение субъектом права своих обязанностей, либо ответственное отношение к порученному делу, к обществу, обязанность дать отчет за свои действия. Для позитивной ответственности в конституционном праве наличие правонарушения инстанцией, реализующей ее меры, не учитывается. Учеными в качестве юридических фактов, на основе которых она наступает, называются «нецелесообразность деятельности должностных лиц», «...утрата доверия избирателей», «... неопределенность, ненадлежащее осуществление публично-правовых функций или отсутствие должной управляемости при реализации полномочий ...»¹.

Исходя из позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в указанном выше Определении № 472-О, также представляется возможным говорить о позитивной конституционной ответственности в смысле осуществления деятельности в духе соблюдения основных конституционно-правовых норм, принципов.

«Меры позитивной конституционно-правовой ответственности применяются к субъектам конституционно-правовых отношений, в действиях которых признаков состава конституционного правонарушения не содержится, но с точки зрения соответствия их действий полномочиям, последние характеризуются (например, избирателями, представителями политической партии) как ненадлежащим образом исполненные. Последствия рассматриваемых действий (бездействия) отличаются тем, что они не достигают, затрудняют, либо создают дополнительные реальные преграды для достижения общественно полезной цели публично значимой деятельности»². В данном ключе и предлагается понимать позитивную конституционно-правовую ответственность.

¹ Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 36, 40.

² Крысанов А.В. Указ. соч. С. 41.

Обобщая сказанное, позитивную конституционно-правовую ответственность представляется возможным определить как *применение уполномоченными субъектами законодательно установленных мер к субъектам конституционно-правовых отношений в случае ненадлежащего исполнения ими статусных обязанностей, последствия которого характеризуются инстанцией, реализующей соответствующие меры как негативные.*

Применительно к предложенному определению отметим необходимость закрепления в законодательстве мер конституционно-правовой ответственности за ненадлежащее исполнение субъектом конституционно-правовых обязанностей и порядка их реализации. В литературе высказывались схожие точки зрения¹, однако, в действующем законодательстве такие санкции практически не устанавливаются, а в отношении Президента РФ, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы РФ, должностных лиц Правительства РФ их нет совсем. В свою очередь, О.Э. Лейст указывает: «В определении юридических обязанностей санкции играют подсобную роль (содержание обязанности определяется не санкцией), но необходимую роль (без обеспеченности санкцией обязанность перестает быть правовой)»².

«В юридической науке наименее разработанным является аспект применения конституционно-правовой ответственности народом, хотя этот вопрос представляет достаточный интерес. В российском законодательстве не представлено норм, на основании которых народ наделялся бы правом реализации мер конституционно-правовой ответственности в отношении выборных и должностных лиц федеральных органов государственной

¹ См., например: Галузин А.Ф. О конституционных правонарушениях // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 3; Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 87.

² Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 24.

власти»¹. Но в литературе можно встретить мнение о том, что конституционно-правовая ответственность является основным видом юридической ответственности власти перед народом² и точку зрения, что главной особенностью конституционной ответственности является то, что виновные субъекты несут ее перед «народом, гражданами государства»³. Следует согласиться с приведенными позициями авторов, поскольку в действительности конституционно-правовая ответственность, в конечном итоге, наступает не перед государственным органом, а в его лице перед гражданами (народом). Такую разновидность конституционно-правовой ответственности можно именовать «представительной конституционно-правовой ответственностью» по примеру представительного народовластия. Непосредственная (прямая) реализация мер конституционно-правовой ответственности гражданами России в отношении выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти законодательством не предусмотрена. Однако, закрепление в Конституции РФ народа в качестве единственного источника власти в Российской Федерации, создает предпосылки для закрепления права народа на непосредственную реализацию мер конституционно-правовой ответственности. Введение механизмов ответственности, реализуемых избирателями (народом) в рамки конституционного законодательства направлено, прежде всего, на повышение легитимности действующей власти⁴. Ретроспективная (негативная) конституционно-правовая ответственность понимается в своем большинстве учеными-конституционалистами как самостоятельный вид юридической ответственности, нормативным основанием которой являются

¹ Крысанов А.В. Указ. соч. С. 41.

² См.: Авдеенкова М.П. Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 38.

³ Несмеянова С.Э. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 20.

⁴ См.: Крысанов А.В. Указ. соч. С. 41.

Конституция РФ и иные источники конституционного права¹. Фактическим основанием указанного вида юридической ответственности называется конституционное правонарушение², именуемое также в литературе конституционным деликтом³. В самом общем виде данный вид конституционно-правовой ответственности можно представить в виде схемы «субъект ответственности - конституционный деликт - санкция». Негативная конституционно-правовая ответственность – это опосредованная государственным принуждением обязанность субъектов конституционно-правовых отношений в случае нарушения ими конституционных и иных правовых норм претерпевать установленные законом ограничения, выраженные в юридических санкциях.

«При рассмотрении конституционно-правовой ответственности возникает вопрос ее соотнесения с публично-правовой ответственностью. Так, И. А. Умнова указывает, что «категория «публично-правовая ответственность» шире понятия «государственно-правовая ответственность»⁴. Далее она отмечает, что по объекту и объективной стороне публично-правовая ответственность охватывает не только отношения, регулируемые конституционным (государственным) правом, но и административным, финансовым, природоресурсным и иными отраслями права, связанными с регулированием компетенции законодательных и исполнительных органов государственной власти, их взаимоотношений с судебными и надзорными органами в процессе осуществления функции публичной власти. Главные критерии, отличающие публично-правовую ответственность от других видов юридической ответственности,

¹ См., например: Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 86. В указанной статье автор предлагает рассматриваемый вид ответственности называть «конституционной». Изложенная в настоящей работе точка зрения на соотношение «конституционной» и «конституционно-правовой» ответственности позволяет использовать для анализа оба термина, учитывая их разницу в нормативной основе.

² См., например: Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 20.

³ См., например: Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12.

⁴ См.: Умнова И.А. Указ. соч. С. 233.

закключаются в том, что, во-первых, в ней сочетаются политические и правовые меры ответственности и, во-вторых, субъекты ответственности несут ее перед основными источниками публичной власти - гражданином, народом, населением¹. А. А. Кондрашев отмечает, что «категория публично-правовой ответственности является своего рода абстракцией, так как объединяет меры ответственности в рамках каждой из отраслей такой мегаотрасли (надотрасли) как публичное право»². С. В. Дорохин, классифицируя юридическую ответственность, выделяет два ее вида: частноправовую и публично-правовую³. Следует согласиться, что публично-правовая ответственность своего рода абстракция в том же смысле, что и юридическая ответственность, которая не существует как таковая, а представлена в своих отраслевых видах. Публично-правовая ответственность выступает результатом научного познания правовой природы различных отраслевых видов юридической ответственности, обеспечивающим выделение их сущностных признаков. Обоснованно говорить и о том, что публично-правовая ответственность шире понятия «конституционно-правовая ответственность», поскольку последняя (конституционно-правовая) лишь одна из ее видов»⁴. Публично-правовая ответственность, помимо конституционно-правовой ответственности вбирает в себя такие виды как уголовная, административная и другие.

Анализ конституционно-правовой ответственности позволяет выделить специфические признаки, отличающие ее от иных видов юридической ответственности и характеризующие ее самобытность. Исследователи усматривают от двух до пяти таких признаков. Хотелось бы остановиться на классификации, предложенной Н. М. Колосовой. Она конструирует три

¹ См.: Умнова И.А. Указ. соч. С. 233.

² Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 15.

³ Дорохин С. В. Ответственность в конституционном праве как форма публично-правовой ответственности// Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 105.

⁴ Крысанов А.В. Указ. соч. С. 41.

группы специфических черт конституционной ответственности: 1) комплексный характер конституционной ответственности, ее сложный состав; 2) латентный, или неопределенный характер конституционной ответственности; 3) специфику конституционных санкций¹.

При этом, комплексный характер конституционной ответственности, по мнению Н. М. Колосовой, характеризуется тем, что в единый институт конституционной ответственности включены три относительно самостоятельные направления (ответственность властных структур перед обществом в целом за реализацию тех полномочий, которые народ как единственный носитель власти передал конкретным государственным институтам и отдельным лицам; ответственность государства в целом за обеспечение прав и свобод человека и гражданина, ответственность перед конкретным человеком; ответственность отдельной личности или группы лиц за невыполнение своих конституционных обязанностей или за злоупотребление своими конституционными правами)².

И. А. Алебастрова также усматривает аналогичную особенность конституционно-правовой ответственности и при этом указывает на то, что комплексность проявляет себя в том, что она «...включает правовые нормы ряда других конституционно-правовых институтов...»³.

Комплексный характер рассматриваемого института конституционного права подчеркивает и В. А. Виноградов, который констатирует, что конституционно-правовая ответственность наступает на основе норм Конституции РФ и федеральных конституционных законов, ... устанавливается и другими источниками конституционного права, к которым

¹ См.: Колосова Н.М. Особенности конституционной ответственности в России // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 89.

² См.: Там же. С. 89-90.

³ Алебастрова И. А. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 82.

относятся федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и подзаконные акты¹.

Соглашаясь с позициями ученых-конституционалистов, определим специфику конституционно-правовой ответственности:

Во-первых, учитывая включение двух аспектов (негативного и позитивного) в конституционно-правовую ответственность, возможно, во-первых, выделить вполне конкретные основания ее наступления – правонарушения (конституционные деликты); во вторых, – уточнить содержание оснований, которые определяется соразмерно конституционным полномочиям субъекта, в-третьих, - выявить самый общий характер таких оснований. Например, Д. Т. Шон называет таковыми существенный ущерб народу, государству, независимо от того нарушены конституционные или иные правовые нормы или нет².

Во-вторых, содержательная сторона анализируемого института состоит в том, что конституционно-правовая ответственность включена в конституционно-правовой статус субъектов конституционно-правовых отношений как отдельный элемент. Суть данного элемента не сводится только к запрету на нарушение конституционно-правовой нормы, а охватывает содержательную сторону полномочий, иначе меры ответственности останутся фантомными.

Особенность конституционно-правовых санкций проявляет себя достаточно ярко. Ни один другой вид юридической ответственности не имеет в своем наборе таких мер как отзыв, отставка, роспуск.

Специфика конституционно-правовой ответственности заключается также в применении нескольких способов реализации мер (санкций). В литературе, в частности, выделяются судебный порядок, принятие решения (постановления) компетентным государственным органом (не судебный),

¹ См.: Виноградов В. А. Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 2.

² См.: Шон Д.Т. Указ. соч. С. 40.

путем использования форм непосредственной демократии¹. Реализация некоторых санкций конституционно-правовой ответственности может сочетать различные способы на отдельных этапах процедуры (например, при отрешении Президента от должности).

Неопределенный характер конституционно-правовой ответственности состоит в том, что не всегда в законодательстве представляется возможным обнаружить составы конституционных правонарушений. При этом, конституционно-правовая ответственность все-таки наступает. Например, отставка Правительства РФ. Латентность конституционно-правовой ответственности обусловлена как совокупностью конституционных обязанностей субъекта конституционных отношений, так и политической волей соответствующих субъектов.

Рассмотрев специфические признаки конституционно-правовой ответственности, следует поддержать мнение В.А. Виноградова о том, что анализируемая ответственность «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»². В этом смысле конституционно-правовая ответственность не стоит вне системы юридической ответственности, а дополняет ее.

Отдельной проблемой конституционно-правовой ответственности является ее разграничение с политической ответственностью.

«Позиции исследователей разделены по этому поводу как минимум на два направления. Одни авторы (А. Л. Сергеев, И. А. Алебастрова) указывают,

¹ См.: Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России: учеб. пособие / отв. ред. акад. Ю.А. Веденеев. М., 1999. С. 17–18.

² Виноградов В. А. Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 2.

что конституционно-правовая ответственность не является политической, а в качестве аргументации собственных суждений указывают, что анализируемые понятия не тождественны, так как различны основания их наступления¹. В качестве основания реализации конституционно-правовой ответственности называется правонарушение, которое представляет собой прямо или косвенно запрещенное действие.

Вторая концепция сводится к тому, что конституционно-правовая ответственность рассматривается взаимосвязанной с политической ответственностью (Г. А. Василевич, В. А. Виноградов). Связь и переплетение конституционно-правовой и политической ответственности представители данной концепции обосновывают по-разному (например, указывают, что данная связь закономерно вытекает из природы отношений, обуславливается статусом субъектов правоотношений)².

Разграничение ретроспективной конституционно-правовой ответственности с политической ответственностью, по нашему мнению, не вызывает особых затруднений, поскольку нормативная определенность состава конституционного деликта (объективные и субъективные признаки) как ее фактического основания не позволяет их смешивать.

Тесное переплетение и сложность разграничения политической ответственности наблюдается с позитивной конституционно-правовой ответственностью.

Право в известной мере сопряжено с политикой. Наиболее ярко проявляется такая зависимость в конституционном праве. Политическая ответственность интегрирована в позитивную конституционно-правовую ответственность в той мере, в какой она закреплена в конституции и иных источниках конституционного права, устанавливая определенные «маяки»

¹ См., например: Сергеев А.Л. Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 17–18; Алебастрова И. А. Указ. соч. С. 85–86.

² См., например: Василевич Г.А. Указ. соч. С. 47–48; Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 34–35, 37.

для субъектов конституционно-правовых отношений в процессе выбора ими направления своего политико-правового поведения. Следовательно, политическая ответственность может рассматриваться в качестве структурного элемента позитивной конституционно-правовой ответственности. Такой вид предлагается именовать политико-правовой ответственностью, которой присущи рассмотренные основания, а также своеобразие инстанций, которые ее применяют (например, народ, политическая партия). При этом говорить о том, что политическая ответственность исчерпывает себя рамками позитивной конституционно-правовой ответственности неправомерно, поскольку ответственность политическая не всегда ответственность правовая (например, политическая ответственность может выражаться в игнорировании выборов избирателями, либо в голосовании избирателями на последующих выборах не в пользу представителей действующей власти). Данный вид является в «чистом» виде ответственностью политической»¹.

Ретроспективная конституционно-правовая ответственность наступает за конституционное правонарушение, которое обладает устойчивостью объективных и субъективных признаков и выступает фактическим основанием для реализации конституционно-правовой санкции. Конструирование позитивной конституционно-правовой ответственности связано с необходимостью правового регулирования применения ее мер к субъектам конституционно-правовых отношений, исполняющим ненадлежащим образом статусные обязанности, при отсутствии в их действиях признаков состава конституционного правонарушения. При этом последствия действий (бездействия) субъекта конституционно-правовой ответственности, который ненадлежащим образом исполнял свои полномочия, выражаются в недостижении общественно полезных целей осуществляемой им деятельности.

¹ Крысанов А.В. Указ. соч. С. 41-42.

Позитивная конституционно-правовая ответственность подвижна, связана в системе конституционно-правового регулирования с политической ответственностью, которая в свою очередь представляет собой многогранное явление, частично заключенное в рамки конституционного законодательства и оказывающее на конституционно-правовую ответственность ориентирующее воздействие в структуре конституционных механизмов. Указанные обстоятельства, а также взаимосвязь права и политики позволяют говорить о двух аспектах политической ответственности: политико-правовом и в «чистом» виде политическом.

«Закрепление оснований ответственности для субъектов конституционно-правовых отношений, конструирование ее адекватных мер, применяемых с учетом специфики конституционно-правового статуса, правоотношений и других аспектов, в том числе учета политической составляющей выступает важной предпосылкой для укрепления конституционных основ государства»¹.

Понятие «конституционно-правовая ответственность», также как и «конституционная ответственность» в тексте Конституции РФ отсутствуют. Собственно, термин «ответственность» в Конституции встречается не так часто. Так, в преамбуле Конституции РФ говорится об ответственности народа за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. В части 3 статьи 41 Конституции РФ содержится норма об ответственности должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. В части 1 статьи 54 провозглашается принцип, согласно которому закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Часть 2 статьи 54 запрещает возложение ответственности за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением и устанавливает, что если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена,

¹ Крысанов А.В. Указ. соч. С. 42.

применяется новый закон. В статье 93 Конституции РФ термин «ответственность» не присутствует, однако, три части указанной статьи содержат нормы об основаниях, порядке отрешения от должности Президента РФ. В статье 117 устанавливаются меры ответственности Правительства РФ и порядок их реализации. Статья 122 Конституции РФ запрещает привлечение к уголовной ответственности судей иначе как в порядке, устанавливаемом федеральным законом. В пункте 4 второго раздела Конституции РФ содержится «переходное» положение о преемственности ответственности Правительством РФ от Совета министров. В пункте 9 второго раздела содержится норма, согласно которой положения о неприкосновенности депутатов не распространяются в части ответственности депутата Государственной Думы – члена Правительства за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей¹. Анализируя текущее законодательство, также не представляется возможным обнаружить термин «конституционно-правовая ответственность».

Таким образом, следует констатировать тот факт, что собственно понятие «конституционно-правовая ответственность» до настоящего времени – это в наибольшей степени теоретическая конструкция, нежели законодательно оформленная дефиниция.

В современных реалиях значимость конституционно-правовой ответственности неуклонно возрастает. Тенденция усиления роли конституционно-правовой ответственности в системе правового регулирования коррелирует с количеством научных исследований, посвященных рассматриваемому феномену. Несмотря на широкий диапазон научных публикаций по вопросам конституционно-правовой ответственности, в правовом пространстве и правоприменительной практике все-таки наблюдается смещение акцентов в конституционно-правовой

¹ См.: Конституция РФ: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

ответственности на региональный и местный уровни власти. В свою очередь, правовые нормы, устанавливающие основания и порядок реализации конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти, достаточно немногочисленны и характеризуются некоторой статичностью. В подобной ситуации значительная роль принадлежит Конституционному Суду РФ, который, с одной стороны, посредством правовых позиций обогащает теоретическое пространство конституционно-правовой ответственности, с другой, учитывая динамику общественных отношений, минимизирует их отрыв от позитивного права.

А. А. Кондрашев при анализе правовых позиций Конституционного Суда выделил ряд принципов, на которых основывается применение мер конституционно-правовой ответственности: принцип соразмерности использования конституционных санкций совершенному правонарушению; принцип недопустимости установлении облегченной процедуры конституционно-правовой ответственности; принцип необходимости применения судебной процедуры при привлечении к данному виду юридической ответственности; принцип самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в установлении мер конституционно-правового характера; принцип недопустимости произвольного, упрощенного толкования оснований и процедуры привлечения к конституционно-правовой ответственности, требование устанавливать все элементы состава правонарушения; принцип определения особенностей реализации и применения конституционной ответственности исходя из ее сущности, определенной в Конституции, при этом эти специфические особенности могут устанавливаться федеральным законом и предопределять и особую процедуру применения конституционных санкций; принцип конституционности установления мер

конституционно-правовой ответственности в актах более низкой юридической силы, чем Конституция РФ; принцип вины¹.

Анализируя предложенную А. А. Кондрашевым систему принципов, отметим, что некоторые из них не носят всеобъемлющего (универсального) характера и реализация далеко не каждой меры конституционно-правовой ответственности базируется на заложенных ими постулатах. Так, например, рассматривая принцип соразмерности использования конституционных санкций совершенному правонарушению, следует констатировать, что во многих случаях конституционно-правовая ответственность не связывается с правонарушением, а существует позитивная конституционно-правовая ответственность, для реализации которой инстанция ответственности не учитывает, совершен ли конституционный деликт (например, отставка Правительства РФ Президентом РФ, выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой).

При рассмотрении принципа необходимости применения судебной процедуры при привлечении к данному виду юридической ответственности возникает вопрос о том, а всегда ли такая процедура обязательна и предусмотрена законодательством? Например, отставка Правительства РФ Президентом РФ не предусматривает участие судебных органов; лишение депутата Государственной Думы соответствующего конституционно-правового статуса вследствие несоблюдения депутатом Государственной Думы предписаний статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации может осуществляться без включения в процедуру судебных органов. Исходя из этого, можно заключить, что судебная процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности применяется не всегда.

Принцип вины при реализации конституционно-правовой ответственности также вызывает множество дискуссий. В конституционном праве, справедливо отмечает В.В. Гошуляк, вина не может пониматься как

¹ См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. С. 428–436.

психическое отношение лица к деянию, а содержательно включает наличие возможности надлежащим образом исполнять конституционные обязанности и отсутствие действий по предотвращению конституционного правонарушения¹. Кроме того, в некоторых случаях конституционно-правовая ответственность может наступить и при должном исполнении конституционных обязанностей, то есть вообще без учета вины (например, роспуск Государственной Думы Президентом РФ).

В практическом плане, по нашему мнению, включение в правовое поле таких принципов как: законность, целесообразность, индивидуализация и неотвратимость наказания, которые, как отмечается в литературе, составляют конкретный перечень принципов юридической ответственности² и служат достижению целей юридической ответственности³, позволит усилить влияние института конституционно-правовой ответственности на состояние конституционной законности.

Таким образом, подводя итог рассмотрению сущности юридической ответственности и теоретическим вопросам конституционно-правовой ответственности, следует сделать следующие выводы:

1. Социальная ответственность существует с момента включения человека в систему общественных отношений. Социальная коммуникация позволяет человеку полноценно развиваться, но в тоже время устанавливает определенные рамки поведения в виде социальных норм, необходимость действия сообразно которым определяет объективную предпосылку социальной ответственности. Субъективное условие ответственности заключается в наличии свободы воли индивида, без которой ответственности как таковой не существует.

¹ См.: Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 11.

² См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. С. 151.

³ См.: Самощенко И.С. Правонарушения и юридическая ответственность: учеб. пособие. М., 1966. С. 16.

2. Природа социальной ответственности объективно связана с двумя ее аспектами: ответственностью за исполнение (позитивным) и ответственностью за нарушение социальных норм (негативным). Переход от целого (ответственности за исполнение) к части (ответственности за нарушение) осуществляется только в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения индивидом предписаний социальных норм.

3. Во взаимосвязи двух аспектов предстает и юридическая ответственность. Позитивная юридическая ответственность выступает в виде обязанности всех лиц и организаций поступать (вести себя, строить свою линию поведения) строго в соответствии с предписаниями правовых норм (выбирая в их рамках наиболее оптимальный и рациональный вариант поведения), всегда быть готовым отчитаться за исполнение своих правовых обязанностей перед государственными органами (или по их поручению перед органами общественности). Переход к ретроспективной юридической ответственности сопряжен с нарушением правовых норм, то есть совершением правонарушения, которое запрещено законом. Устанавливать факт совершенного правонарушения уполномочены специальные органы, должностные лица. Для субъекта правонарушения юридическая ответственность выражается в применении к нему санкции правовой нормы, того или иного вида наказания (мер принуждения).

Рассмотренные исторические аспекты становления государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственности, общетеоретические вопросы юридической и конституционно-правовой ответственности позволяют сформулировать основные выводы:

1. В науке конституционного (государственного) права сложилась определенная дискуссия о соотношении терминов «государственно-правовая» и «конституционно-правовая» ответственность. Представленные понятия следует рассматривать как тождественные, но с оговоркой на то, что параллельное их существование как двух отраслевых видов юридической ответственности исключается.

2. Становление государственно-правовой ответственности как вида юридической ответственности следует относить к начальному этапу строительства советского государства (1918 г.), а появление нового вида юридической ответственности (в научно-теоретическом контексте) относится к началу 70-х годов XX века.

3. Единство позитивной и негативной юридической ответственности выражается в том, что позитивная юридическая ответственность коррелирует регулятивной функции права, тогда как негативная юридическая ответственность производна от охранительной функции. Указанные функции являются в определенной степени самостоятельными, но при этом одна без другой утрачивает обязательный взаимодополняющий элемент. Взаимообусловленность регулятивной и охранительной функций права прослеживается через рассмотрение общественных отношений, урегулированных нормами права (правоотношений), которые являются достаточно уязвимыми для посягательств. Государство в лице законодательных органов устанавливает запреты в отношении нежелательных действий, а для субъектов предусматриваются конкретные виды санкций. Тем самым природа правоотношений обуславливает возможность принуждения через реализацию санкции. Правоохранительные правоотношения не исчерпывают потенциала юридической ответственности, который проявляет свое действие во всех без исключения правоотношениях как средство повышения эффективности правового регулирования.

4. В науке конституционного права не выработано унифицированного подхода к определению конституционно-правовой ответственности. Двухаспектное понимание конституционно-правовой ответственности позволило сформулировать авторское определение позитивной и негативной конституционно-правовой ответственности.

Позитивную конституционно-правовую возможно определить как применение уполномоченными субъектами законодательно установленных мер к субъектам конституционно-правовых отношений в случае

ненадлежащего исполнения ими статусных обязанностей последствия которого характеризуются инстанцией, реализующей соответствующие меры как негативные.

Ретроспективная конституционно-правовая ответственность – это опосредованная государственным принуждением обязанность субъектов конституционно-правовых отношений в случае нарушения ими конституционных и иных правовых норм претерпевать установленные законом ограничения, выраженные в юридических санкциях.

5. Критерием разграничения публично-правовой и конституционно-правовой ответственности является принадлежность последней к соответствующей отрасли права. Публично-правовая ответственность не соотносится с отдельной отраслью права, а представляет собой результат научного познания правовой природы различных отраслевых видов юридической ответственности, обеспечивающим выделение их существенных признаков.

6. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях употребляет термины конституционная и конституционно-правовая ответственность. На основе анализа решений высшего органа судебного конституционного контроля вычлняются принципы применения конституционно-правовых мер. В практическом ключе конституционно-правовая ответственность должна также базироваться на общих принципах юридической ответственности: законности, целесообразности, индивидуализации и неотвратимости наказания, что позволит обеспечить действенность всей системы конституционно-правовой ответственности.

Глава 2. Реализация конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти в Российской Федерации: вопросы теории и практики

Конституция РФ в качестве основы конституционного строя России устанавливает принцип народного суверенитета, центральное место в котором занимает народовластие, реализуемое как непосредственно, так и опосредованно. В юридической литературе, однако, встречается точка зрения, согласно которой содержание базового конституционного принципа народовластия раскрывается посредством специального принципа народного суверенитета¹. Позволим себе не согласиться с мнением С.С. Зенина и подчеркнуть первичность принципа суверенитета народа. Сказанное подтверждается расположением в Конституции РФ (ст. 3) норм, закрепляющих эти принципы. Оно осуществлено таким образом, что принцип народного суверенитета занимает центральное место, и только потом – включена норма о народовластии. Кроме того, в литературе на основе систематизации выработанных точек зрения справедливо отмечается, что народный суверенитет выражается через адекватные конституционно-правовые формы, к которым относятся прямое народное волеизъявление (референдум, выборы, отзыв), система народного представительства (формирование, деятельность, ответственность представительных органов), а также неимперативные формы участия граждан в политической жизни², а не наоборот.

Непосредственные формы народовластия (референдум, выборы, отзыв) в совокупности с системой народного представительства предоставляют гражданам возможность выразить общую волю по тому или иному

¹ См. подробнее: Зенин С.С. Динамизм конституционного принципа народовластия в Российской Федерации: теоретический аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 3–4.

² См.: Астафичев П.А. Народный суверенитет: понятие, содержание, конституционные формы выражения // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4. С. 6, 10.

значимому вопросу общественной жизни, сформировать органы государственной власти и местного самоуправления, привлечь к ответственности должностных лиц и выборных лиц, которые не исполняют обязанности надлежащим образом.

Общая суверенная воля народа, народное представительство, ответственность должностных лиц и депутатов перед народом являются составляющими народного суверенитета¹. Отсутствие хотя бы одного из элементов сводит на нет конституционный принцип суверенитета народа.

Проблематику общей воли народа подробно раскрыл профессор В.Т. Кабышев, который в качестве критерия ее формирования называет «общий интерес». Марксизм, пишет В.Т. Кабышев, считает, что насущные потребности и интересы больших масс людей определяются, в конечном счете, материальными условиями жизни этих масс, производственными отношениями².

Интерес - вот что сцепляет друг с другом членов гражданского общества. В.Т. Кабышев указывает: «В основе общих интересов народных масс лежат их потребности». Категории «потребность» и «интерес» при этом не являются тождественными. Если понятие «потребность» применимо к биологической и социальной сферам, то понятие «интерес» применимо только к общественной жизни. Процесс формирования общей воли связан с уровнем демократии и требует организаторской силы³.

Государственная власть в Российской Федерации разделена на три ветви, каждая из которых должна действовать в интересах общей суверенной воли народа. Сказанное непосредственным образом относится и к Президенту РФ как главе государства, который не принадлежит ни к одной из ветвей государственной власти.

¹ См. подробнее: Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974. С. 38–39.

² См.: Там же. С. 42.

³ См.: Там же. С. 40-43.

Подчеркнем, что определяющую роль в решении вопросов государственного значения и выражении воли суверена играют федеральные органы государственной власти, которые, в свою очередь, не являются обезличенными системами, а представляют собой совокупность выборных и должностных лиц, наделенных конституционной правосубъектностью.

Президент РФ, депутаты Государственной Думы РФ, члены Совета Федерации как субъекты конституционно-правовых отношений, являющиеся в рамках их первичного конституционно-правового статуса выборными лицами, а также члены Правительства РФ (Председатель Правительства РФ и заместители Председателя Правительства РФ, федеральные министры), относящиеся к категории должностных лиц, в силу природы происхождения своей власти, должны являться непосредственными проводниками общей воли народа. Кроме того, конституционно-правовая ответственность указанных субъектов выступает обязательной предпосылкой существования суверенитета народа.

Изложенные постулаты в совокупности с лимитированным объемом диссертационного исследования определяют необходимость ограничения предмета рассматриваемых в работе вопросов конституционно-правовой ответственности именно указанных выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти, которые, несомненно, играют главенствующую роль в решении государственных задач и осуществлении народовластия. В свою очередь, следует отметить, что никоим образом не умаляется значимость деятельности и решений иных должностных лиц федеральных органов государственной власти (прокурорских работников, аудиторов Счетной палаты, судей и др.) в решении государственных задач, вопросы конституционно-правовой ответственности которых требуют самостоятельного научного осмысления в рамках отдельных исследований или в совокупном рассмотрении с иными субъектами конституционно-правовых отношений в работах фундаментального характера.

**§ 1. Конституционно-правовая ответственность Президента РФ:
особенности конституционно-правового регулирования,
основания и порядок реализации**

Согласно статье 80 Конституции РФ Президент РФ является главой государства. Как отмечает В.Е. Чиркин: «В настоящее время термин «глава государства» используется в конституциях и научной литературе в первую очередь для указания на особое, первенствующее, положение лица или на высокое положение коллегиального органа (соответствующей структуры), которое они занимают»¹. Положение Президента РФ в системе государственных органов власти подтверждает указанный тезис и, без преувеличения можно сказать, является превалирующим.

Главенствующее положение главы государства обуславливается рядом факторов, выделяемые В.Е. Чиркиным на основе анализа зарубежного конституционного опыта, который указывает, что акты главы государства имеют непререкаемое значение (только конституционный суд может признать их несоответствующими конституции); глава государства обладает правом вето на принятые парламентом законодательные акты; глава государства назначает своими актами высших гражданских и военных служащих, судей; глава государства зачастую является главнокомандующим². Перечень приведенных факторов (которые в большинстве случаев связаны с полномочиями Президента) достаточно ярко можно наблюдать при анализе норм Конституции РФ, регулирующих конституционно-правовой статус Президента РФ, что предопределяет особое положение главы государства в России³.

Полномочия Президента РФ соотносятся определенным образом с принимаемыми им решениями, осуществляемой деятельностью как главы государства.

¹ Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 22.

² См.: Там же. С. 22-26.

³ См.: Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. № 1. С. 26.

Предназначение главы государства в системе органов государственной власти, отмечает В.Е. Чиркин, связано с решением особого спектра задач, и осуществлением таких функций, выполнение которых невозможно иными органами¹. Тем самым подчеркивается значимость деятельности главы государства, решений, принимаемых по вопросам его ведения.

Все указанные факторы обуславливают необходимость юридического оформления в конституции института президентской неприкосновенности². Неприкосновенность Президента РФ несет значимую функцию обеспечения осуществления им своих конституционных полномочий.

В Конституции РФ содержится лаконичная формула, устанавливающая лишь сам факт обладания Президентом РФ неприкосновенностью. Раскрывая ее, профессор В.Д. Зорькин в содержание понятия президентская неприкосновенность включает иммунитет Президента РФ, а также индемнитет главы государства, пребывающего в отставке. Кроме того, В.Д. Зорькин указывает на абсолютный характер неприкосновенности Президента РФ, что выражается в неприкосновенности его служебных и личных помещений, используемых им транспортных средств, невозможности любого вмешательства каких бы то ни было властей в его работу. Личная неприкосновенность Президента РФ, по мнению В.Д. Зорькина, не может иметь каких-либо исключений, допускающих его арест или задержание в какой-либо форме, привлечение его к уголовной ответственности и т.п.³. Также как абсолютную - неприкосновенность Президента РФ характеризовал О.Е. Кутафин⁴. Н.В. Витрук отмечал, что статья 91 Конституции РФ

¹ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 31.

² См.: Ст. 91 Конституции РФ 1993 г.

³ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011; СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Кутафин О.Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М., 2004. С. 270.

устанавливает гарантии от административного, уголовного преследования, а также других ограничений личной свободы Президента РФ¹.

Как подчеркивает в своем Постановлении от 11 июля 2000 г. № 12-П Конституционный Суд РФ, Конституция РФ, закрепляя неприкосновенность Президента РФ вкупе с иными правовыми средствами, обеспечивающими непрерывность функционирования института главы государства, свободное и ответственное исполнение Президентом РФ его конституционных полномочий, исходит из занимаемого Президентом РФ положения в системе органов государства, а также его конституционно-правового статуса². Таким образом, неприкосновенность характеризуется как средство обеспечения свободного и ответственного осуществления Президентом РФ своих конституционных обязанностей, определяемое его конституционным статусом, местом в системе органов государственной власти.

Исключением из общего правила о неприкосновенности Президента РФ является отрешение его от должности³, основания и общие процедурные вопросы которого закреплены в Конституции РФ (ст. 93). В научных работах отмечают, что в качестве синонима к термину «отрешение от должности» в современной научной литературе все чаще используется дефиниция «импичмент»⁴. В российской юридической литературе авторы привычно

¹ См.: Мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука // Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия»

³ Президентский иммунитет сохраняется до момента принятия Советом Федерации решения об отрешении Президента РФ от должности.

⁴ См.: Сергеев А.Л. Конституционная ответственность Президента Российской Федерации. Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. Сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012. С. 136.

употребляют словосочетание «отрешение от должности», но и не пренебрегают термином-синонимом.

Зарождение импичмента как правового феномена произошло в Великобритании в XIV в. При этом практика его реализации в стране – основательнице имела место лишь до начала XIX в. В дальнейшем институт импичмента стал широко применяться в конституционной практике США. Рецепция института импичмента Конституцией США 1787 г. связывается исследователями с неспособностью отцов-основателей США отрешиться от исконных для них государственно-правовых образцов¹. В США импичмент как мера ответственности применяется не только в отношении президента. Отрешению от должности могут подлежать иные должностные лица, в том числе судьи. При этом основаниями импичмента выступают не только преступления, но и проступки, а его цель состоит в лишении Президента права занимать должности на службе США, а не в ликвидации его неприкосновенности².

Просматривается, несмотря на достаточно существенные различия правовых систем России и США, заимствование указанного правового института в Конституции РФ.

По Конституции РФ возбуждение процедуры отрешения Президента относится к компетенции Государственной Думы (инициатива для отрешения должна исходить от группы численностью в 150 и более депутатов Государственной Думы РФ), которая должна (с учетом решения Верховного Суда РФ) принять решение двумя третями голосов от общего числа депутатов. Совету Федерации отведено не более трех месяцев, чтобы на основе решения Государственной Думы, а также заключения Конституционного Суда РФ принять окончательное решение (двумя третями

¹ См.: Ильин А.В. Импичмент главы государства: историко-теоретические акценты // Правоведение. 2004. № 5. С. 62-63.

² См.: Иванова В.С. Институт импичмента и правовой статус Президента США // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1. С. 43.

голосов от общего состава палаты) об отрешении Президента от должности, иначе обвинение против Президента считается отклоненным¹.

Р.М. Дзидзоев разбил процедуру отрешения от должности Президента РФ на ряд процессуальных стадий: инициатива выдвижения обвинения; заключение специальной комиссии; выдвижение обвинения; дача судебных заключений; отрешение от должности².

Анализ процессуальной стороны отрешения от должности Президента РФ позволяет говорить о ее многоступенчатости, которая обусловлена необходимостью особого характера защиты деятельности Президента РФ. Однако чрезмерная сложность механизма отрешения от должности Президента, регламентированная Конституцией РФ, налицо и никоим образом не способствует реализации принципа неотвратимости наказания. С.Э. Жилинский высказывается в пользу упрощения процедуры отрешения Президента РФ от должности в целях повышения имиджа и ответственности главы государства³.

Сама процедура отрешения Президента РФ от должности нуждается в законодательном регулировании, так как на сегодняшний день положения Конституции РФ в этой сфере раскрывают только регламенты палат Федерального Собрания РФ⁴. Председатель Государственной Думы РФ отмечал, что депутаты осуществляют разработку законопроекта «О Федеральном Собрании РФ»⁵. При работе над законопроектом следует учесть и необходимость урегулирования в нем процедуры отрешения от должности Президента РФ.

¹ См.: Ст. 93 Конституции РФ.

² См.: Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар, 2011. С. 64.

³ Цит. по: Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 20.

⁴ См.: Галицков В.А. Конституционно-правовая характеристика Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: монография. Екатеринбург, 2012. С. 105.

⁵ См.: Нарышкин С.Е. Государственная Дума работает над законопроектом «О Федеральном собрании» / Российское агентство правовой и судебной информации. URL: <http://rapsinews.ru/legislation/20130520/267455043.html> (дата обращения: 05.06.2013).

При этом необходимо иметь ввиду и мировую конституционную практику, которой известны несколько моделей импичмента. Классифицируя указанные модели в зависимости от степени парламентского участия в импичменте, Р.М. Дзидзоев выделяет следующие их виды:

1. *Полная парламентская ответственность главы государства.* Глава государства подлежит отрешению от должности в рамках специальной парламентской процедуры.

2. *Неполная парламентская ответственность главы государства (полупарламентская ответственность).* При такой модели обвинение выдвигается парламентом (палатами парламента), а решение об отрешении главы государства от должности осуществляется вне парламента, иными субъектами конституционного права.

В рамках второй модели выделяется две ее формы: парламентско-судебная и парламентско-плебисцитарная (референдарная). При парламентско-плебисцитарной форме ответственности решение об отрешении главы государства принимается на референдуме населением (электоратом) по обвинению, предъявленному парламентом¹.

Конституция РФ предусматривает процедуру отрешения от должности Президента РФ в рамках парламентской ответственности. С одной стороны, такая процедура нареканий не вызывает, поскольку представительный орган наиболее полно обязан отражать интересы всего многонационального народа, в том числе и в случае необходимости реализации рассматриваемой конституционной процедуры. С другой стороны, преломление воли народа, воплощаемой в действиях и решениях представительного органа, существует, так как парламентарии не связаны ни наказами, ни ответственностью перед избравшим их населением.

Референдарная форма отрешения от должности главы государства представляется наиболее приближенной к демократическим идеалам. Справедливо отмечает Ильин А.В., указывая, что посредством

¹ См.: Дзидзоев Р.М. Указ. соч. С. 66-67.

общенационального голосования выражается воля народа, который может и не разобраться в обстоятельствах дела, в доказанности предъявленных обвинений либо неверно интерпретировать их. Но при этом в отличие от парламента, голосование граждан, бесспорно, представляет собой волеизъявление суверена, поэтому такое решение обладает другим весом и другой сущностью. Принятое по итогам общенародного голосования решение об отрешении главы государства от должности не обязательно является следствием осуждения за совершенное правонарушение, а может рассматриваться как реализация права народа на отзыв, своеобразный способ расторжения контракта, совершенного с данным выборным лицом по итогам предыдущих выборов. В случае, если проголосовавшие граждане показали, что не поддерживают предъявленные парламентом обвинения, то это может расцениваться и как акт помилования, и как оправдание¹. В данном случае конституционно-правовая ответственность обретает себя в качестве составляющей народного суверенитета. В настоящий момент проведение референдума об отрешении Президента РФ от должности прямо запрещено законом².

С учетом сказанного, представляется возможным закрепить в Конституции РФ референдарную форму отрешения Президента РФ от должности, окончательное решение о котором принималось бы гражданами России по обвинению, выдвинутому Государственной Думой РФ³. Кроме того, в законе о референдуме соответственно следовало бы исключить норму, запрещающую проведение референдума по вопросу о досрочном прекращении полномочий Президента РФ.

¹ См.: Ильин А.В. Импичмент главы государства: историко-теоретические аспекты // Правоведение. 2004. № 5. С. 70.

² См.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 24 апреля 2008 г.) «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1754.

³ В научной литературе обосновывались аналогичные изменения процедуры отрешения Президента РФ от должности, что дополнительно подтверждает их уместность: См.: Галицков В.А. Указ. соч. С. 106.

Среди исследователей наблюдается широкий разброс мнений о достаточности оснований, предусмотренных Конституцией РФ для отрешения Президента РФ от должности.

Ряд авторов считают, что необходимо вопрос об основаниях импичмента решить более четко¹. Иная точка зрения заключается в обосновании необходимости расширить перечень фактических оснований отрешения от должности Президента РФ². Присутствует также и суждение о том, что основания импичмента имеют вполне приемлемую структуру³.

Рассмотрим непосредственно проблематику фактических оснований отрешения от должности Президента РФ более подробно, что позволит предложить собственную позицию по указанному вопросу.

В сравнении с Конституцией РСФСР 1978 г.⁴, где основания отрешения от должности Президента РСФСР связывались с нарушением им Конституции РСФСР, законов РСФСР и принесенной присяги, в Конституции РФ 1993 г. список оснований значительно сокращен. При этом говорить о том, что в Конституции РСФСР 1978 г. содержалась идеальная формула отрешения от должности Президента, вряд ли следует.

В настоящее время Президент РФ может быть отрешен от должности при обвинении в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Один из спорных вопросов, поднимавшийся в литературе, касается содержания конституционной нормы (ч. 1 ст. 93). Подвергается критике тот

¹ См., например: Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. № 1. С. 37.

² См., например: Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 9. С. 8.

³ См., например: Сергеев А.Л. Конституционная ответственность Президента Российской Федерации. Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. Сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012. С. 141.

⁴ Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) (с изм. от 9 декабря 1992 г. № 4061-1) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 55.

факт, что, по сути, в указанной норме в качестве основания отрешения от должности Президента РФ закреплено процессуальное действие - выдвижение обвинения Государственной Думой, а не фактическое деяние - правонарушение (преступление). В результате чего возможна ситуация, что Президент РФ, совершив тяжкое (особо тяжкое) преступление или государственную измену, в отсутствие обвинения со стороны Государственной Думы РФ продолжит в обычном режиме осуществлять свои конституционные полномочия¹. Определяя юридическую точность обозначенной конституционной нормы, следует согласиться с ее погрешностью. Возможно, ч. 1 ст. 93 следовало изложить в следующем виде: «Президент Российской Федерации, совершив государственную измену или иное тяжкое преступление, отрешается от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой РФ обвинения ...». Однако также отметим, что поверхностная корректировка конституционной нормы может оказаться недостаточной мерой для повышения ответственности Президента РФ за свои действия и решения, поскольку заложенные в Конституции РФ основания импичмента представляются чрезмерно зауженными, а процедура реализации гиперусложненной, что влечет за собой, по мнению А.М. Цалиева, практическую невозможность привлечения Президента к ответственности².

Исследование дискуссионных вопросов отрешения Президента РФ от должности позволяет выявить массу проблемных аспектов. Так, по мнению А.А. Кондрашева, квалификация действий Президента РФ в качестве государственной измены затруднена, поскольку, во-первых, негативные последствия указанного преступного деяния могут значительно отставать по времени от момента его совершения Президентом, во-вторых, несмотря на то, что должность Президента персонифицирована сложно предположить,

¹ См., например: Куриленко А.В. Вопросы систематизации ответственности Президента России как гаранта Конституции РФ // Современное право. 2011. № 12. С. 35.

² См.: Цалиев А.М. Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации // Вестник Владикавказского научного центра. 2009. № 2. Том 9. С. 21.

что подготовка и принятие решения, содержащего признаки состава преступления «государственная измена» осуществляются им единолично¹.

Обращаясь к первой проблеме, с которой А.А. Кондрашев связывает сложности квалификации действий Президента РФ в случае государственной измены, выделим два ее аспекта.

Во-первых, последствия, о которых ведется речь, в действительности вполне могут наступить по прошествии нескольких, а то и десятков лет. К этому времени пост главы государства может занимать уже другое лицо. Соответственно, возникает вопрос, может ли Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, быть привлечен к конституционно-правовой ответственности за деяния, совершенные им во время исполнения полномочий Президента РФ?

В настоящее время ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи»² закрепляет, что Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента РФ. Исключение рассматриваемый федеральный закон делает только в случае совершения указанным лицом тяжкого преступления в период исполнения полномочий и предусматривает порядок привлечения его к уголовной ответственности, который, по процессуальным правилам приравнивается к аналогичной процедуре в отношении членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы РФ.

Меры конституционно-правовой ответственности в отношении Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий,

¹ См.: Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации. Государство и право. 2012. № 9. С. 7.

² Федеральный закон от 12 февраля 2001 № 12-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г.) «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

законодательством не устанавливаются. Тем не менее, возможность привлечения Президента, прекратившего исполнение своих полномочий, к конституционно-правовой ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента РФ, может стать достаточно эффективным средством, которое в некоторой степени будет влиять на характер деятельности Президента РФ, ее целесообразность и содержание принимаемых решений.

В качестве решения данного вопроса можно предложить предусмотреть в ст. 3 анализируемого федерального закона возможность привлечения Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий, к конституционно-правовой ответственности за деяния¹, совершенные им в период исполнения полномочий Президента РФ. В частности, лишение отдельных составляющих его индемнит-гарантий, запрет занимать пост Президента РФ в будущем.

В российской конституционной практике имели место случаи, когда Государственная Дума РФ выдвигала обвинение в отношении Президента РФ в государственной измене по прошествии нескольких лет с момента совершения им инкриминируемых деяний. Процедура отрешения от должности Президента не была завершена, однако, не по причине возникших сложностей при квалификации деяний Президента РФ, а по совсем иным обстоятельствам.

Во-вторых, уголовный закон устанавливает, что квалификация деяний лица, содержащих признаки состава преступления, предусмотренного ст. 275 УК РФ, осуществляется независимо от наступивших последствий как оконченное преступление с момента совершения указанных в диспозиции статьи деяний. Следовательно, если предположить, что Президентом РФ

¹ Деяния Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в период нахождения его на посту Президента РФ следует рассматривать как основание для применения мер конституционно-правовой ответственности, если при их совершении наступили последствия в виде нарушения территориальной целостности Российской Федерации.

были совершены деяния в форме шпионажа, выдачи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, оказания финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации, то вопрос об ответственности должен решаться однозначно, независимо от того, наступили последствия неправомерного поведения или же они возможны в будущем.

Возникает двоякая ситуация, свидетельствующая о неоднозначности термина «государственная измена», примененного в Конституции РФ. Ученые-конституционалисты усматривают необходимость отыскивать последствия такого деяния как «государственная измена» для возможности возбуждения процедуры отрешения Президента РФ от должности Государственной Думой РФ¹. Уголовный закон устанавливает перечень деяний, образующих состав преступления «государственная измена» и не предусматривает при этом необходимость наступления общественно опасных последствий, то есть закрепляет формальный состав преступления.

Кроме того, процедура отрешения от должности Президента РФ, предусмотренная Конституцией РФ, не позволяет в полной мере отождествлять термин «государственная измена», закрепленный в Конституции РФ, с аналогичным уголовно-правовым понятием.

Во-первых, в Конституции РФ закреплено, что Государственная Дума РФ может выдвинуть обвинение Президенту РФ в совершении государственной измены, иных тяжких преступлений. При этом, для объективного и всестороннего исследования всех фактических сведений Государственная Дума РФ не имеет полномочий, поскольку ч. 2 ст. 4 ФЗ «О

¹ См., например: Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 9. С. 7.

парламентском расследовании Федерального Собрания РФ»¹ запрещает устанавливать юридическое соответствие признаков состава преступления, предусмотренного ст. 275 УК РФ, составов иных тяжких преступлений с деяниями (действиями или бездействием) Президента РФ, то есть ограничивает предмет парламентского расследования в сфере деятельности Президента РФ. Возникает вопрос, каким образом Государственная Дума РФ сможет выдвинуть обвинение Президенту РФ в совершении государственной измены, иного тяжкого преступления, не имея возможности сбора и фиксации доказательств²?

Высказывается мысль о том, что Государственная Дума РФ может исчерпывающе не устанавливать признаки состава преступления, а установить в действиях Президента лишь характерные признаки состава государственной измены³.

В теории уголовного права выделяют обязательные и факультативные признаки состава преступления. Какие признаки состава преступления будут являться характерными в комментируемой ситуации? Вполне возможно, что характерные признаки совпадают с обязательными признаками, но это лишь гипотеза. Тогда снова возникает вопрос о том, каким образом Государственная Дума РФ, в отсутствие специальных полномочий, может установить эти признаки? Если же характерные признаки не совпадают с обязательными признаками, то правомерно ли вообще вести речь о государственной измене в ее уголовно-правовом оформлении как об основании отрешения от должности Президента РФ?

¹ См.: Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2315.

² Трофимова Г.А. констатирует несовершенство российского законодательства, регламентирующего процедуру отрешения Президента РФ от должности, указывая на невозможность предъявлять обвинение в совершении преступления в отсутствие полномочий по расследованию всех обстоятельств совершенного деяния. См.: Трофимова Г.А. Основания конституционно-правовой ответственности Президента РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 19.

³ См.: Импичмент. Репортаж из Государственной Думы. URL:http://1993.sovnarkom.ru/TEXT/STATYI/zavtra_99_285.htm. (дата обращения: 22.03.2013).

Во-вторых, Верховный Суд РФ согласно Конституции РФ уполномочен дать заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков инкриминируемых деяний. При этом, как справедливо отмечается в литературе, указанное полномочие никаким нормативным правовым актом не конкретизировано¹ и более того, Верховный Суд РФ не может проводить необходимые для выяснения объективной истины соответствующие процессуальные действия². Следовательно, Верховный Суд РФ, также как и Государственная Дума РФ, не имеет каких-либо специальных полномочий для судебного расследования.

Обращаясь к конституционной практике, видим, что вывод о несовпадении конституционного понятия «государственная измена» с аналогичным уголовно-правовым термином находит свое подтверждение.

В 1999 г. в основу выдвинутого обвинения против действующего на тот период Президента РФ Б.Н. Ельцина были положены такие основания как: разрушение Советского Союза и ослабление РФ; расстрел «Белого дома» в 1993 году, развязывание войны в Чечне (ноябрь-декабрь 1994 г.); ослабление обороноспособности и безопасности страны; геноцид российского народа³.

Ряд инкриминируемых Б.Н. Ельцину деяний были совершены им в период с 1991-1993 г.г., тогда как уголовный кодекс РФ принят в 1996 г.⁴, введен в действие с 1 января 1997 г. Состав преступления «государственная измена» получил свое юридическое закрепление лишь с началом действия данного уголовного закона. До 1996 г. действовал Уголовный кодекс РСФСР 1960 г.⁵, в особенной части которого и находилась статья 64 «Измена Родине».

¹ См.: Трофимова Г.А. Основания конституционно-правовой ответственности Президента РФ. С. 19.

² См.: Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации. С. 9

³ См.: Импичмент Президенту России Б.Н. Ельцину // Сборник энциклопедий. URL: <http://omop.su/article/11/132954.html> (дата обращения: 22.03.2013).

⁴ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 556.

⁵ Уголовный кодекс РСФСР: утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г.) (в ред. от 30 июля 1996 г.) // СЗ РФ. 1996. № 32. Ст. 3843.

В заключении комиссии Государственной Думы по импичменту говорилось, что в действиях Б.Н. Ельцина установлены признаки преступления, предусмотренного статьей 64 УК РСФСР (275 УК РФ); кроме того, по мнению комиссии, его действия нанесли ущерб безопасности страны. Комиссия установила, что Б.Н. Ельцин виновен в «Измене Родине» и указала, что он осуществил подготовку и организацию заговора, который повлек неконституционный захват союзной власти, противоправное изменение конституционного статуса РСФСР. По мнению комиссии, новый УК РФ не устранил уголовную ответственность за действия, совершенные в связи с подготовкой, заключением и реализацией Беловежских соглашений¹.

Согласно ст. 9 УК РФ, которая устанавливает пределы действия уголовного закона во времени, преступность и наказуемость деяния определяются на основе уголовного закона, который имел юридическую силу во время совершения данного деяния, а временем совершения преступления признается время совершения общественно опасного действия (бездействия) независимо от времени наступления последствий. В силу прямого предписания уголовного закона заключение комиссии Государственной Думы по импичменту о сохранении уголовной ответственности за деяния, совершенные до 01.01.1997 г. и не подпадающие под признаки составов преступлений, предусмотренных УК РФ, представляется необоснованным.

На наш взгляд, комиссия Государственной Думы РФ по импичменту была вынуждена искусственно «притягивать» деяния Б.Н. Ельцина к составу преступления «государственная измена». Неблагоприятные последствия проводимой Б.Н. Ельциным политики проявляли себя во всех сферах общественной жизни. Однако, нормативное основание отрешения от должности Президента РФ – государственная измена - является настолько зауженным, что не позволяло комиссии охватить им деяния Б.Н. Ельцина, которые формально признаков состава преступления, предусмотренного ст.

¹ См.: Импичмент Президенту России Б.Н. Ельцину // Сборник энциклопедий. URL: <http://omop.su/article/11/132954.html> (дата обращения: 22.03.2013).

275 УК РФ, не содержали. Деяния, которые были совершены Б.Н. Ельциным после 01.01.1997 г., и в которых Государственная Дума РФ обвиняла Президента РФ, также не соотносятся с диспозицией ст. 275 УК РФ.

Таким образом, депутаты Государственной Думы РФ, инициировавшие вопрос о возбуждении процедуры отрешения от должности Б.Н. Ельцина в 1999 г., указывали нормативное основание - «государственная измена», но опирались на политические факты и основания, что свидетельствует о политическом характере рассматриваемой процедуры конституционно-правовой ответственности.

Ряд теоретических размышлений и исследований в области ответственности Президента РФ также свидетельствуют о расхождении уголовно-правового термина с конституционно закрепленным основанием отрешения от должности.

Во-первых, непосредственно члены Конституционного совещания 1993 г. в ходе дискуссии по вопросам закрепления в Конституции РФ оснований отрешения от должности Президента РФ высказывались (в частности А.М. Яковлев) о государственной измене как основной форме захвата власти¹.

Во-вторых, профессор В.Е. Чиркин отмечает, что отрешение Президента от должности является не столько юридической, сколько конституционной политической ответственностью². Отрицание юридической природы отрешения от должности Президента представляется недостаточно аргументированным. Однако отвергать политическую составляющую в рассматриваемой мере конституционно-правовой ответственности нельзя. Как известно, политическая ответственность не имеет четких правовых оснований. В этом смысле процедура отрешения от должности Президента обладает формальными основаниями, но фактические ее основания

¹ См.: Марино И. Отрешение Президента РФ от должности: разработки, концепции, позиции участников Конституционного совещания 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 51.

² См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 222.

значительно шире, что подтверждает конституционная практика некоторых зарубежных стран¹ и, не столь многочисленная, Российской Федерации. Именно поэтому исследователи высказывают предложения об устранении из Конституции РФ оснований отрешения Президента от должности². Такой упрощенный подход вряд ли применим для процедуры российского импичмента, поскольку политические перипетии в таком случае могут перейти в раздел системных. Однако возможно следует отказаться от использования уголовно-правовых терминов, формулируя основания отрешения Президента РФ от должности.

Председатель Конституционного Суда РФ профессор В.Д. Зорькин полагает, что не следует отождествлять понятие «государственной измены», закрепленное в УК РФ с аналогичным термином, употребляемом в Конституции РФ. Круг деяний, образующих состав преступления «государственная измена Президента РФ», может и должен быть специально оговорен в уголовном законе³.

Если принять такое предложение и расширить перечень особенной части УК РФ за счет добавления в нее предложенного профессором В.Д. Зорькиным специального состава преступления «государственная измена», субъектом которого будет являться Президент РФ, то не возникнет ли ситуация содержательного противоречия двух одноименных терминов?

С одной стороны, в УК РФ сохранится состав преступления «государственная измена», включающий в себя деяния, которые считаются преступными на сегодняшний день. С другой – будет осуществлена криминализация деяния «государственная измена Президента РФ»,

¹ .Е. Чиркин приводит факты, когда в странах Латинской Америки при выдвижении обвинения главе государства, основания импичмента были сформулированы своеобразно: «за умственную неспособность к управлению страной», «за неспособность руководить государством»: См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 227.

² См.: Хугаева Р.Г. Ответственность высших органов государственной власти и разделение властей [Электронный ресурс] // Общество и право. 2010. № 3; СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011; СПС «КонсультантПлюс».

объективные признаки которого не будут совпадать с общим составом преступления «государственная измена».

Схожую точку зрения отстаивает А.Л. Сергеев, который предлагает при определении государственной измены как основания конституционной ответственности Президента РФ отойти от формулировки, закрепленной УК РФ. Кроме того, А.Л. Сергеев обосновывает необходимость принятия Федерального конституционного закона «О конституционной ответственности Президента Российской Федерации»¹. На наш взгляд, предложенный А.Л. Сергеевым вариант в целом удачен, поскольку предлагает «государственную измену» Президента РФ рассматривать в качестве конституционного деликта, но и он также уязвим.

Во-первых, вновь возникает вопрос о необходимости и возможности смешения в правовой системе двух одноименных понятий, не совпадающих содержательно.

Во-вторых, принятие Федерального конституционного закона «О Конституционной ответственности Президента РФ» может быть осложнено несколькими факторами. Прежде всего, возможность принятия федеральных конституционных законов ограничена вопросами, которые предусмотрены Конституцией РФ². Вместе с тем, принятие ФКЗ «О конституционной ответственности Президента РФ» позволило бы разрешить проблемы, связанные с конституционной ответственностью лишь Президента РФ. Однако институт конституционно-правовой ответственности является комплексным конституционно-правовым институтом и проблемы его оснований и реализации обнаруживают себя не только в рамках процедуры отрешения от должности Президента РФ, но и при применении мер конституционно-правового характера в отношении иных органов

¹ См.: Сергеев А.Л. Конституционная ответственность Президента Российской Федерации. Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. Сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012. С. 144.

² Часть 1 ст. 108 Конституции РФ.

государственной власти, их должностных и выборных лиц как федерального, так и регионального уровня, а также органов местного самоуправления.

Вопрос разработки и принятия Федерального закона «О конституционно-правовой ответственности в РФ» является дискуссионным. Выявление объективной потребности указанного федерального закона - задача не одного исследования, а совокупности аккумулированных усилий исследователей проблем конституционно-правовой ответственности. С нашей точки зрения, в предлагаемом федеральном законе могут быть отражены вопросы правовых основ реализации конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации, её принципов, субъектов, мер и механизмов применения, а также право народа на реализацию мер конституционно-правовой ответственности как составляющей народного суверенитета. Принятие Федерального закона «О конституционно-правовой ответственности в РФ» может стать частью перспективного конституционно-правового развития Российской Федерации.

В контексте сказанного оправданным видится возможность замены конституционной нормы, устанавливающей основание отрешения Президента РФ от должности за государственную измену¹, которая является недействующей (искусственной²) за счет включения в ФЗ «О конституционно-правовой ответственности в РФ» формулы, по которой Президент РФ будет подлежать отрешению от должности:

а) за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение конституционных обязанностей.

Г.А. Трофимова на основе анализа норм Конституции РФ приходит к выводу о том, что применительно к исполнению наиболее важных обязанностей Президента можно выделить более двадцати конституционных

¹ А.Е. Якубов также высказывается в пользу изменений Конституции РФ, предусматривающих расширение оснований отрешения Президента от должности. См.: Якубов А.Е. Еще раз об отрешении Президента РФ от должности и уголовном праве // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7. С. 22.

² См.: Рунец С.В. Актуальные вопросы ответственности главы государства [Электронный ресурс] // Общество и право. 2008. № 3; СПС «КонсультантПлюс».

деликтов¹. Следует также отметить, что предложение о включении в качестве основания отрешения Президента от должности невыполнение им конституционных обязанностей обсуждалось в рамках Конституционного совещания в 1993 году², но, как известно, не получило своего правового закрепления.

б) еще одним основанием может стать совершение деяния, повлекшего последствия в виде нарушения территориальной целостности Российской Федерации.

Следующий дискуссионный вопрос касается так называемой «безответственности» Президента за деяния, не являющиеся государственной изменой и не подпадающие под категории тяжких и особо тяжких преступлений. Профессор С.А. Авакьян справедливо отмечает невозможность отрешения Президента от должности за совершение преступлений небольшой и средней тяжести³. Такой вывод основывается на анализе положений Конституции РФ и юридически точен. Однако следует ли признать удовлетворительной формулировку ст. 93 Конституции РФ?

Президент как глава государства, несомненно, должен обладать безупречной репутацией. При этом, если Конституция РФ допускает ситуацию, что Президент РФ может быть отрешен от должности за совершение государственной измены или иного тяжкого преступления, то исключение возможности совершения им менее общественно опасного деяния, а точнее, отсутствие санкции за его совершение нивелирует конституционный принцип равенства перед законом и судом.

Представляется, что лицо, совершившее умышленное преступление, все-таки не может занимать пост Президента РФ и должно быть привлечено к ответственности в порядке, аналогичном с предусмотренным УПК РФ в

¹ См.: Трофимова Г.А. Основания конституционно-правовой ответственности Президента РФ. С. 20–22.

² См.: Марино И. Отрешение Президента РФ от должности: разработки, концепции, позиции участников Конституционного совещания 1993 г. С. 51.

³ См.: Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. № 1. С. 36–37.

отношении депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Иначе о построении правового государства не может идти речь.

В Конституции РФ установлено обязательное требование для участия в процедуре отрешения Президента РФ от должности двух высших судебных инстанций - Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. При этом, судьи Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ, что вполне может создать искусственное препятствие на пути отрешения Президента от должности.

Процедура отрешения от должности Президента РФ не является единственной мерой конституционно-правовой ответственности главы государства. Конституционный Суд РФ обладает полномочием принять решение о несоответствии Конституции РФ указов Президента. Ранее уже были освещены отдельные вопросы указанной меры конституционно-правовой ответственности, которая в качестве таковой признается не всеми учеными¹. При современной законодательной основе конституционный контроль за актами Президента РФ выглядит малоэффективным средством конституционно-правового воздействия. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде РФ»² Президенту РФ предписано не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ отменить нормативный акт, признанный неконституционным, принять новый нормативный акт либо внести изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части, и не более того. В свою очередь издание Президентом РФ неконституционных актов может повлечь и негативные последствия, которые не могут быть устранены посредством изъятия такого акта из правовой системы. В связи с

¹ См., например: Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 13.

² См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1637.

чем, в целях недопущения последствий в виде нарушения территориальной целостности Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, представляется необходимым усилить конституционно-правовую ответственность Президента РФ за издание актов, противоречащих Конституции РФ, предусмотрев процедуру отрешения его от должности. Следует отметить, что процедура отрешения Президента РФ от должности за издание неконституционных актов, должна в обязательном порядке предусматривать участие Конституционного Суда РФ, который возможно наделить правом отмены такого акта. В остальных процедурных моментах отрешение от должности Президента РФ за издание неконституционных актов следует унифицировать с порядком, который предусмотрен по другим основаниям реализации данного механизма.

Подводя итог, следует отметить, что Президент РФ как глава государства обладает абсолютной неприкосновенностью. Единственным случаем, когда неприкосновенность Президента РФ может быть преодолена, является отрешение его от должности. В иных случаях Президент РФ «защищен» от мер ответственности. Применение такой меры конституционно-правовой ответственности как отмена неконституционных актов Президента РФ не связывается ни с лишением неприкосновенности, ни с иными ограничениями его статуса.

Конституционная практика и научные исследования по вопросам конституционно-правовой ответственности свидетельствуют о неоднозначном понимании конституционного термина «государственная измена». Отрешение Президента от должности как мера конституционно-правовой ответственности обладает политическим характером, но при этом не является внеправовой.

§ 2. Конституционно-правовая ответственность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы: меры, основания и процедура реализации, проблемы правового регулирования

Представительная (законодательная) власть, которую в России на федеральном уровне осуществляет Федеральное Собрание РФ, призвана обеспечить реализацию закрепленного в Конституции РФ (статья 3) положения, о том, что единственным источником власти выступает многонациональный народ Российской Федерации.

В литературе не выработано унифицированного подхода к определению представительной власти. Наиболее полной представляется позиция А.Т. Карасева, который определяет представительную власть как власть, реализуемую от имени народа (или его части) выборными лицами, организованными в коллегиальном учреждении (представительном органе) на срок их полномочий¹. Из указанного определения следует то, что народ от своего имени наделяет властными полномочиями выбранных представителей, которые посредством своего объединения в коллегиальный орган в течение срока своих полномочий осуществляют законодательные, контрольные и иные функции.

Избранные народом депутаты Государственной Думы РФ, равно как и назначенные (избранные) от субъектов Российской Федерации члены Совета Федерации осуществляют народное и региональное (территориальное) представительство соответственно. Посредством народного и территориального представительства решается задача законодательной деятельности для территории всего государства, которая должна обеспечивать приоритет и реализацию интересов народа.

Как демократический институт, система народного представительства обладает особой значимостью. В своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ В.В. Путин отметил, что для России нет иного

¹ См.: Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. Екатеринбург, 2009. С. 13.

пути, нежели демократия, и указал, что «демократия - это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты её работы»¹. Отметим, что демократия - это система принципов и механизмов, обеспечивающих власть народа посредством, в том числе, и институтов народного представительства. Если же рассматривать демократию как некий идеал, то к указанному В.В. Путину тезису о демократии необходимо добавить, что власть должна действовать в интересах народа, а в том случае, если возникают какие-либо ситуации, при которых они становятся поправными, должностные лица (выборные лица) должны быть привлечены к ответственности.

Рассматривая вопросы конституционно-правовой ответственности парламентариев, следует сказать о том, что представительство - это правоотношение, в рамках которого одно лицо (представитель) на основании имеющегося у него полномочия выступает от имени другого лица (представляемого), непосредственно создавая (изменяя, прекращая) для него права и обязанности. Представительство выступает стержневым элементом содержания мандата депутата².

В научной классификации принято выделять следующие виды мандатов: императивный, свободный, полусвободный (смешанный).

В зависимости от законодательной конструкции, определяющей вид мандата, выстраиваются правоотношения между избранным лицом и избирателями.

М.В. Варлен, проанализировав основные взгляды ученых, констатирует, что отличительные черты императивного мандата составляют следующие его характеристики: народный представитель получает от своих избирателей так называемые указы, которые, по сути, определяют

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012. № 287.

² См. подробнее: Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. Монография. М., 2011. С. 31.

программу его действий в органе власти; избранное лицо обязано периодически (регулярно) отчитываться перед своими избирателями о своей деятельности, а в ряде отношений - также и о деятельности органа, в котором оно состоит, причем отчету может быть дана оценка избирателями; не удовлетворенные деятельностью и линией поведения избранного лица его избиратели большинством голосов могут инициировать его отзыв, а затем произвести выборы нового представителя.

Противоположностью императивному мандату является свободный мандат, особенность которого состоит в том, что избранное лицо освобождается от интересов отдельных избирателей в пользу общих государственных либо территориальных задач¹.

Дискуссии о том, какой мандат наиболее полно отражает интересы народного представительства, не прекращаются уже на протяжении 20 лет. При этом «одной из главных проблем механизма эффективного воздействия на депутатский корпус является проблема наличия ответственности депутатов за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих конституционно-правовых статусных обязанностей, основывающейся на принципе признания ответственности государства как субъекта права перед народом»². В данном случае речь идет о конституционно-правовой ответственности, представляемой как необходимый элемент конституционно-правового статуса в сочетании с правами, обязанностями и гарантиями осуществления парламентской деятельности. Н. А. Богданова указывает на необходимость включения норм об ответственности в конституционно-правовой статус отдельного субъекта конституционно-правовых отношений³.

¹ См.: Варлен М.В. Указ. соч. С. 31-32.

² Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. С. 232.

³ См.: Богданова Н. А. Ответственность в структуре конституционно-правового статуса субъекта конституционного права // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России и опыт зарубежных стран / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. С. 77-78.

Конституционно-правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации достаточно подробно урегулирован нормами конституционного права. Представители народа обеспечили прочную основу парламентской деятельности путем закрепления обширного перечня гарантий депутатской деятельности. При этом учеными-конституционалистами обоснованно подвергается критике действующая система санкций конституционно-правовой ответственности, применяемых в отношении депутатов Государственной Думы РФ и членов Совета Федерации, в частности их количественный состав¹. Несмотря на критические замечания ученых, исследующих многогранный феномен конституционно-правовой ответственности, единого мнения по поводу системы санкций конституционно-правовой ответственности, применяемых в отношении федеральных парламентариев, не выработано.

А. С. Хачатрян рассматривает санкции (меры) конституционно-правовой ответственности депутатов Государственной и членов Совета Федерации через выделение следующих видов конституционно-правовой ответственности:

- 1) конституционно-правовая ответственность парламентариев Федерального Собрания Российской Федерации перед избирателями;
- 2) статутная конституционно-правовая ответственность².

Конституционно-правовая ответственность парламентариев Федерального Собрания РФ перед избирателями выступает в настоящее время лишь моделью, к которой необходимо стремиться. Избиратели вправе встречаться с избранным депутатом, доводить до его сведения насущные проблемы. Депутат информирует избирателей о своей деятельности. Реальные рычаги воздействия избирателей на депутатский корпус

¹ См.: Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 183.

² См.: Хачатрян А.С. Конституционно-правовая ответственность парламентариев Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 73, 112.

отсутствуют. При этом ответственность парламентария должна проявляться не только как необходимость следования правовым предписаниям, но и интересам народа, представителем которого он является. Иначе говорить о народном представительстве возможно лишь только в ограниченных рамках.

Статутная конституционно-правовая ответственность парламентариев весьма многообразна. Так, А. А. Кондрашев, рассматривая конституционно-правовые санкции, применяемые к депутатам, не конкретизирует их субъектную направленность и выделяет среди них четыре вида, из которых три можно соотнести со статусом парламентария Федерального Собрания Российской Федерации:

1) лишение полномочий депутата вследствие совершения уголовного преступления после вступления в законную силу обвинительного приговора суда;

2) лишение полномочий вследствие систематического неисполнения депутатских обязанностей или занятия депутатом предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, запрещенной законом, как конституционная санкция, направленная на обеспечение непрерывности осуществления депутатских полномочий;

3) процедурно-процессуальные санкции, имеющие целью обеспечение порядка организации работы органа (лишение права на выступление в течение определенного срока, лишение слова на заседании, вынесение порицания)¹.

Учитывая достаточно полный характер классификации мер конституционно-правовой ответственности, предложенной А.А. Кондрашевым, возьмем ее за основу при их подробном рассмотрении.

Досрочное прекращение полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в случае вступления в законную силу обвинительного приговора суда.

¹ См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. С. 185–194.

В соответствии с п. «д» ст. 4 федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случае вступления в отношении них в законную силу обвинительного приговора суда.

Совершение парламентарием преступления является фактическим основанием привлечения его к уголовной ответственности. Факт совершения преступления депутатом Государственной Думы РФ, либо членом Совета Федерации дискредитирует в глазах общественности не только указанных выборных лиц, но и в целом систему представительных органов государственной власти. В последующем является недопустимой ситуация, при которой депутат Государственной Думы РФ, член Совета Федерации продолжал бы занимать свою должность после вступления в силу обвинительного приговора суда и как следствие - на него не было бы распространено действие конституционно-правовой санкции². О.Е. Кутафин применительно к рассматриваемому случаю говорил о двойной ответственности депутата, которая выражается в лишении его мандата и применении к нему уголовного наказания как к физическому лицу³.

В данном случае вывод о том, что депутат подлежит уголовной ответственности как физическое лицо, не сводится к тому, что необходимые процессуальные действия осуществляются без оглядки на конституционно-правовой статус. Напротив, подчеркивается значимость такого статуса, обладая которым лицо подлежит двойной ответственности.

¹ См.: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 635.

² См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. С. 187.

³ Цит. по: Шугрина Е.С. Понятие и элементы конституционно-правовой ответственности в работах академика О.Е. Кутафина // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права: сб. ст., посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012. С. 129.

А.А. Кондрашев, в рамках анализа рассматриваемой меры конституционно-правовой ответственности, делает вывод о ее дуалистической сущности, которая заключается в том, что она применяется не только как дополнительное последствие уголовного наказания в отношении парламентария, но и как самостоятельное средство лишения его мандата в рамках конституционно-правой процедуры¹.

Позволим уточнить позицию А.А. Кондрашева относительно тезиса о самостоятельном характере рассматриваемой меры конституционно-правовой ответственности. Говорить о самостоятельности анализируемой меры конституционно-правовой ответственности не приходится, поскольку она не существует независимо от другого факта – вступления в законную силу обвинительного приговора суда, а закономерно следует за ним. В том случае, если обвинительный приговор не вступил в законную силу, либо отсутствует вовсе, обособленная реализация меры конституционно-правовой ответственности в виде досрочного лишения полномочий парламентария вследствие совершенного преступления исключается. Подтверждением сказанного являются положения ч. 4 и ч. 5 закона о статусе парламентария, которые устанавливают порядок, в соответствии с которым только после вступления обвинительного приговора в законную силу соответствующая палата Федерального Собрания РФ принимает решение о прекращении его полномочий, которое оформляется постановлением².

Кроме того, анализируемая мера конституционно-правовой ответственности, по нашему мнению, не обладает репрессивно-карательным потенциалом. Она направлена главным образом на восстановление «естественного» конституционного порядка и законности, предполагающих

¹ См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. С. 185.

² См.: Части 4, 5 ст. 4 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 635.

соблюдение Конституции РФ, законодательства Российской Федерации всеми без исключения должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления. С помощью данной меры возвращается тот высокий конституционно-правовой статус, который присущ главному представительному (законодательному) органу Российской Федерации.

Как известно, процедура привлечения парламентария к уголовной ответственности осуществляется по особым процессуальным правилам, обеспечивающим реализацию положений ст. 98 Конституции РФ, согласно которым члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий, а также не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей (ч. 1 ст. 98). Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания (ч. 2 ст. 98). Указанные конституционные нормы закрепляют депутатскую неприкосновенность (депутатский иммунитет).

А.Т. Карасев, анализируя различные подходы к определению содержания понятий «неприкосновенность» и «иммунитет», приходит к выводу о существовании двух значений категории депутатский иммунитет: а) в широком смысле слова он включает неприкосновенность и неотвеченность депутатов за парламентскую деятельность; б) в узком, понятия «иммунитет» и «неприкосновенность» рассматриваются как идентичные¹. Таким образом, в каком бы значении не употреблялся термин «иммунитет», категория «неприкосновенность» всегда либо поглощается им, либо с ним отождествляется.

¹ См.: Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. С. 174.

Депутатский иммунитет, как указывается в Постановлении Конституционного Суда РФ, призван служить публичным интересам путем особой охраны личности парламентария в силу осуществления им депутатской деятельности, обеспечивать непрерывность, самостоятельность и независимость деятельности, как самого депутата, так и парламента в целом¹. Важно, чтобы публичные интересы не подменялись личными выгодами. Иначе функциональное предназначение института неприкосновенности будет выхолощено.

Содержание конституционных норм о неприкосновенности парламентария подробно раскрывается в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы»², а также в гл. 52 «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц» Уголовно-процессуального кодекса РФ³.

Обозначенный федеральный закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы РФ детализирует и развивает положения ст. 98 Конституции РФ. Например, в законе обозначено, что парламентарии без согласия соответствующей палаты не могут быть привлечены к уголовной, либо административной ответственности, налагаемой в судебном порядке.

Кроме того, закон устанавливает запрет на передачу уголовного дела (дела об административном правонарушении, если административная ответственность налагается в судебном порядке) в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ (ч. 5 ст. 19). Императивный характер указанной нормы, на наш взгляд, создает

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1996 г. №5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

² См.: Ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

³ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2014, с изм. от 18.03.2014) // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 555.

искусственное препятствие для привлечения парламентария к уголовной и как следствие - к конституционно-правовой ответственности.

Поскольку лишение неприкосновенности предопределяет возможность привлечения депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации к уголовной ответственности, то получение повторного согласия соответствующей палаты Федерального Собрания на представление дела в суд видится неоправданным, поскольку такое согласие презюмируется с момента лишения парламентария иммунитета. Кроме того, ст. 451 Уголовно-процессуального кодекса РФ¹, регулирующая порядок направления уголовного дела, в том числе в отношении депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации в суд, не предусматривает получения никакого повторного согласия Федерального Собрания РФ, в том числе на передачу уголовного дела в отношении рассматриваемых выборных лиц в суд.

В связи с чем, по нашему мнению, законодателю следовало бы пересмотреть норму ч. 5 ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы» и изложить ее в следующей редакции: «После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, орган дознания, следовательно не позднее трех суток информирует соответствующую палату Федерального Собрания РФ о передаче дела в суд».

Досрочное лишение полномочий парламентария вследствие систематического неисполнения депутатских обязанностей.

Регламент Государственной Думы РФ² устанавливает для депутатов обязанность присутствовать на заседаниях палаты. К числу уважительных

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2014, с изм. от 18.03.2014) // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 555.

² См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 22 ноября 2013 г.) «О Регламенте

причин, по которым депутат имеет право законно отсутствовать на заседании Государственной Думы РФ, относятся следующие: направление в командировку по распоряжению Председателя Государственной Думы или Первого заместителя Председателя Государственной Думы, участие в выполнении поручений Государственной Думы и Совета Государственной Думы, исполнение гражданских обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, временная нетрудоспособность, отпуск, рождение ребенка, регистрация брака, смерть близких родственников, иные семейные обстоятельства, а также обстоятельства непреодолимой силы.

Аналогичную норму, предусматривающую обязанность члена Совета Федерации присутствовать на заседании Совета Федерации устанавливает регламент данной палат¹, однако, она выглядит иначе.

Отметим, что для члена Совета Федерации также устанавливается обязанность присутствовать на заседании комитета, членом которого он является. При этом к законным основаниям отсутствия на заседаниях относятся следующие случаи: направление в командировку, болезнь, регистрация брака, рождение ребенка, смерть члена семьи или близкого родственника, чрезвычайные ситуации на местах, иные случаи с согласия Председателя Совета Федерации, председателя комитета. Примечательно, что в случае, если возникнут основания, при которых депутат Государственной Думы будет иметь право законно отсутствовать на заседании палаты, он обязан проинформировать о них Председателя палаты и руководителя фракции, в которую входит. В какой форме депутат должен сообщить указанным должностным лицам о своем отсутствии по

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6188.

¹ См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 30 октября 2013 г.) // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5673.

уважительным причинам, в регламенте Государственной Думы не раскрывается.

В свою очередь, в регламенте Совета Федерации закреплено, что член Совета Федерации обязан о своем отсутствии проинформировать уполномоченных должностных лиц письменно.

Таким образом, парламентарии не имеют права отсутствовать без уважительных причин на заседаниях палаты, комитета. При этом, если депутату Государственной Думы достаточно любого способа, чтобы сообщить о своем намерении отсутствовать на заседании палаты, то члену Совета Федерации предписано сообщать о причинах своего отсутствия только в письменной форме.

Несмотря на установленную обязанность парламентариев присутствовать на заседаниях, конституционно-правовая ответственность за невыполнение такого требования законодательством не предусматривается. При этом, нарушения требований правовых норм регламентов палат имеют место¹.

Принять подобную ситуацию как должную вряд ли возможно. В связи с чем полагаем необходимым включить в число оснований конституционно-правовой ответственности парламентариев норму о недопустимости неисполнения обязанности участвовать в заседаниях палат, комитетов без уважительных причин, перечень которых должен соответствовать естественным условиям человеческого бытия и многогранной депутатской деятельности. Применение конституционно-правовых мер воздействия не следует ограничивать крайними формами, вполне возможно, при первоначальном нарушении нормы, предусмотреть наложение предупредительных санкций², мер материально-финансового характера (наложение штрафа, лишение денежной премии), которые могут найти свое закрепление в регламентах палат Федерального Собрания РФ. В случае

¹ См.: Варлен М.В. Указ. соч. С. 172-173.

² Подробнее о содержании предупредительных санкций см., например: Карасев А.Т. Указ. соч. С. 252.

систематического неисполнения предписаний реализовать радикальные санкции конституционно-правовой ответственности в форме лишения мандата. В связи с чем видится возможным дополнить ч. 1 ст. 4 закона о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы РФ¹ пунктом «к», изложив его в следующей редакции: *«систематического неисполнения без уважительных причин обязанностей участвовать в заседаниях палат и комитетов»*. Систематическим неисполнение таких обязанностей следует признавать, если парламентарии не выполнили их два и более раза в течение календарного года.

Процедурно-процессуальные меры конституционно-правовой ответственности.

Данный вид мер конституционно-правовой ответственности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации включает в себя такие формы воздействия на депутатский корпус, которые призваны обеспечить надлежащее осуществление парламентской деятельности и гарантировать нормальное функционирование представительного (законодательного) органа в целом.

В нормах конституционного права Российской Федерации можно обнаружить такие процедурные меры как: предупреждение, лишение слова на заседании². Указанные меры ответственности налагаются вследствие нарушения парламентарием порядка работы палаты, в состав которой он входит³.

¹ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² См.: Ст. 45 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 22 ноября 2013 г.); Ст. 47 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 30 октября 2013 г.).

³ В сентябре 2012 г. Государственная Дума РФ приняла решение лишить слова депутата от партии «Справедливая Россия» Илью Пономарева за то, что он на заседании

Досрочное лишение полномочий вследствие занятия депутатом предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, запрещенной законом.

Анализ норм российского законодательства позволяет прийти к выводу о наличии схожих по юридической природе, но различных по основаниям реализации с рассматриваемой мерой ответственности санкций, предусмотренных в отношении депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, которыми можно дополнить классификацию, приведенную выше:

1) лишение полномочий вследствие открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, их супругами и несовершеннолетними детьми, это будет выступать, как конституционная санкция, направленная на обеспечение независимости представительной (законодательной) власти;

2) лишение полномочий вследствие вхождения парламентария в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений¹.

Приведенные основания для досрочного лишения полномочий парламентариев являются новеллами в российской правовой системе. Введение в правовое пространство новых оснований для реализации рассматриваемой меры конституционно-правовой ответственности

Государственной Думы произнес фразу «жулики и воры» // РБК daily. URL: <http://rbcdaily.ru/politics/562949984814725> (дата обращения: 08.01.2014).

¹ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

обусловлено объективными потребностями обеспечения независимости деятельности выборных лиц представительного (законодательного) органа.

Досрочное лишение полномочий парламентария в случае нарушения норм о несовместимости депутатской деятельности с иными видами деятельности, за исключением творческой, научной, преподавательской, осуществляется во внесудебном порядке палатой, в состав которой парламентарий входит. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П указывается на анализируемую меру конституционно-правовой ответственности депутата Государственной Думы РФ, в результате реализации которой происходит досрочное прекращение полномочий и утрата им статуса из-за нарушения принципа несовместимости. При этом, Конституционный Суд РФ, отметил, что проверка всех обстоятельств предполагаемых нарушений законодательства о запретах, обозначенных выше, может осуществляться в рамках парламентского расследования и слушаний в заседании палаты Федерального Собрания¹.

Конституционный Суд РФ в рассматриваемом постановлении указал на необходимость совершенствования правового регулирования досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы. В данном случае корректировка законодательства должна обеспечить объективность и всесторонность применения рассмотренной специальной меры конституционно-правовой ответственности.

Федеральный законодатель достаточно оперативно отреагировал на решение Конституционного Суда РФ и 28.01.2013 членом Совета Федерации А.Г. Лысковым в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

Федерального Собрания Российской Федерации»¹. Предложенным законопроектом устанавливается порядок проверки деятельности парламентария, который допустил нарушения законодательных ограничений, а также порядок досрочного прекращения его полномочий.

Анализируя указанный законопроект, следует отметить, что субъект законодательной инициативы помимо введения нормы, направленной на урегулирование порядка досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, предложил закрепить в законодательстве аналогичную норму в отношении членов Совета Федерации.

Унификация процедуры досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы РФ, члена Совета Федерации в правовом пространстве представляет собой закономерный процесс, который связан с природой статуса парламентария (депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации) как выборного лица, представляющего определенную часть избирательного корпуса, реализующего ее интересы в высшем выборном коллегиальном органе публичной власти, а также осуществляющего в рамках полномочий данного органа нормотворческую функцию и иные полномочия, вытекающие из его правового статуса².

Судья Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотов высказал особое мнение к Постановлению № 34-П Конституционного Суда РФ, в котором отметил законодательную неопределенность состава рассматриваемого нарушения, в частности его субъективной стороны³. В данной ситуации

¹ Законопроект № 212998-6 о внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (о порядке досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы) // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL:<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=212998-6&02> (дата обращения: 01.03.2013).

² См. подробнее: Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 56–57; Варлен М.В. Указ. соч. С. 14.

³ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова // Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П

федеральному законодателю необходимо, учитывая нормативно-доктринальные предписания и рекомендации, решить вопрос об основаниях и процедуре досрочного прекращения полномочий депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации предельно конкретно и детально, чтобы избежать негативного политического влияния на деятельность того или иного выборного должностного лица.

Не менее интересным и значимым представляется мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева к Постановлению № 34-П от 27.12.2012 г. По замечанию Г.А. Гаджиева, устанавливаемый законодательством для парламентариев запрет на осуществление иной оплачиваемой деятельности не верно рассматривать как частный случай ретроспективной юридической ответственности (в том числе конституционно-правовой). Аргументируя свою точку зрения, профессор Г.А. Гаджиев полагает, что свободный мандат парламентария не только не отбрасывает, а требует более высокой степени его ответственности, полной самоотдачи. При этом парламентаризм подвергается опасности не из-за того, что депутат извлекает прибыль от иной оплачиваемой деятельности, а в результате отвлечения парламентария от профессиональной деятельности, которая является чрезвычайно напряженной. Независимость и неприкосновенность депутата проистекают от его конституционно-правового статуса как представителя всего народа. В силу данного обстоятельства на него не должно осуществляться воздействие различных групп интересов и коммерческих структур. Следовательно, рассматриваемые ограничения, устанавливаемые для парламентариев, базируются на требованиях пригодности, независимости и профессиональной этики. Депутат должен исходить из своего конституционного долга, как составляющей его

«По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

позитивной конституционно-правовой ответственности и осуществлять профессиональную деятельность без существенного отвлечения от нее¹.

Природа конституционно-правовой ответственности связана с существованием в ее структуре как негативного, так и позитивного аспекта². При этом указанные составляющие могут как дополнять друг друга, так и воздействовать на конституционные правоотношения изолированно. Институт несовместимости депутатской деятельности с иной оплачиваемой деятельностью именно один из тех случаев, когда позитивная составляющая конституционно-правовой ответственности преобладает в процессе конституционного регулирования. Безусловно, отвлечение от основной деятельности депутатом в современных реалиях, когда общественные отношения подвержены динамичному обновлению и изменению, приведет к снижению качества народного представительства. При этом, как свидетельствует практика³, не все депутаты способны самостоятельно отказаться от участия в коммерческой деятельности. Указанные обстоятельства и вызывают к жизни соответствующие конституционно-правовые санкции.

Порядок представления обращений в Государственную Думу РФ и Совет Федерации РФ о несовместимой деятельности парламентария и процедура проведения проверок по указанным основаниям федеральным законом не регламентированы. Указанный выше законопроект, внесенный

¹ См.: Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева // Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Конституционный Суд Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 30.03.2013).

² См. подробнее: Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. Екатеринбург, 2009. С. 237–248.

³ Решение Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы Геннадия Владимировича Гудкова с 14 сентября 2012 года // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3692/> (дата обращения: 03.04.2013).

членом Совета Федерации А. Г. Лысковым в Государственную Думу РФ в январе 2013 г., должен послужить основой для урегулирования существующего процедурного пробела досрочного лишения полномочий депутата Государственной Думы РФ, члена Совета Федерации¹.

В анализируемом законопроекте количество субъектов, обладающих правом инициировать процедуру досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, превышает число субъектов, имеющих возможность возбудить аналогичную процедуру в отношении члена Совета Федерации. Позволим себе предположить, что субъект законотворческой инициативы, опираясь на правовую норму п. 4 ст. 1 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»², которая предусматривает, что Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу, а члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения, справедливо не включил в качестве возможных инициаторов процедуры досрочного лишения полномочий члена Совета Федерации РФ ни фракции, ни руководящие органы политических партий.

Обращаясь к порядку формирования Совета Федерации, который предусматривает, что в Совет Федерации в соответствии с Конституцией РФ входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и от исполнительного

¹ См.: Законопроект № 212998-6 о внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (о порядке досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы) // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=212998-6&02> (дата обращения: 01.03.2013).

² Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3439.

органов государственной власти субъекта Российской Федерации¹, представляется возможным предоставить право возбуждать процедуру досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и представительному (законодательному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении соответственно того члена Совета Федерации, которого они наделили властными полномочиями. Расширение перечня субъектов-инициаторов процедуры досрочного лишения полномочий члена Совета Федерации РФ, по нашему мнению, позволит включить в отношения регионального представительства элемент ответственности, которая необходима для укрепления конституционной законности и повышения эффективности их деятельности.

Рассмотренная система мер конституционно-правовой ответственности обладает определенным субъектным единством в том смысле, что каждая из таких мер ответственности может быть реализована в более или менее равной степени как в отношении членов Совета Федерации, так и депутатов Государственной Думы РФ. В свою очередь, существуют и иные меры рассматриваемой ответственности, реализация которых возможна лишь в отношении депутатов Государственной Думы РФ. В частности, к ним можно отнести следующие: прекращение полномочий вследствие выхода депутата из состава фракции; роспуск Государственной Думы РФ как основание прекращения полномочий депутата; отзыв депутата Государственной Думы РФ.

Прекращение полномочий вследствие выхода депутата из состава фракции.

Депутатская деятельность в настоящее время тесно сопряжена с функционированием политических партий, которые так или иначе определяют позицию депутата при осуществлении им непосредственно своих

¹ Ст. 1 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

статусных обязанностей. Так, М.В. Варлен указывает, что отдельные депутаты делают выбор в пользу ответственного поведения перед руководством политической партии, голосуют по ключевым вопросам так, как скажут руководители¹. В схожем ключе высказывается И.В. Литвиненко².

Взгляды, действия, высказывания депутата по наиболее важным вопросам, таким образом, становятся «заложниками» воли политической партии (думской фракции). В том случае, если депутат посчитает, что его позиция по ключевым вопросам диаметрально не совпадает с программой политической партии или возникнут иные причины, он сохраняет возможность выхода из фракции, но с последующим прекращением депутатских полномочий. Реализовать свое право на выход из фракции депутат вправе, подав при этом письменное заявление в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы³. В юридической литературе обнаруживаются суждения о достаточно жестких условиях утраты депутатом мандата вследствие выхода из политической партии. По существу, каждой партийной фракции допускается при несоблюдении «политических инструкций» лишить провинившегося депутата его полномочий, абсолютно не считаясь с мнением избирателей⁴.

Таким образом, законодательно создан механизм фракционной (партийной) ответственности депутата, в рамках которого обеспечивается сохранение единства во взглядах членов политической партии по ключевым моментам, поддержание среди них партийно-фракционной дисциплины. При этом депутат лишается возможности самостоятельно принимать решения и голосовать в Государственной Думе наперекор партийно-политической

¹ См.: Варлен М.В. Указ. соч. С. 172.

² См.: Литвиненко И.В. Чей посланец депутат и кого он представляет в нынешней России? // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 19.

³ См.: Часть 1 ст. 18 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 22 ноября 2013 г.).

⁴ См.: Литвиненко И.В. Указ. соч. С. 19.

конъюнктуре. В сложившейся ситуации интересы избирателей вполне допустимо могут подменяться партийными, а представительная природа деятельности депутатов выхолащивается. В контексте сказанного важным представляется закрепить право депутатов Государственной Думы РФ, избранных в составе федерального списка кандидатов политической партии, на объединение в депутатские группы¹, что будет способствовать обеспечению независимости их деятельности от влияния партийного руководства, а в ряде случаев – ее эффективности.

Предлагаемые изменения закона достаточно насущны, поскольку в рамках проводимой реформы формирования Государственной Думы принят Федеральный закон², предусматривающий возвращение к выборам депутатов Государственной Думы по смешанной системе, при которой 225 депутатов будут избираться по одномандатным избирательным округам (выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы будет осуществляться путем самовыдвижения и посредством выдвижения политическими партиями) и 225 по федеральному избирательному округу (выдвижение кандидатов будет осуществляться политическими партиями в составе федерального списка кандидатов).

В этой связи мыслится необходимым включить в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы» статью 7.2 «Депутатские группы в Государственной Думе». Предлагаемую статью изложить в следующей редакции:

Статья 7.2. Депутатские группы в Государственной Думе

1. Депутатская группа является объединением депутатов Государственной Думы, избранных по федеральному избирательному округу

¹ В настоящее время ст. 7.1 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержит норму, допускающую образование депутатских объединений, но только в случае прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией.

² Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

и по одномандатным избирательным округам. Регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 10 депутатов.

2. Деятельность депутатской группы в Государственной Думе организуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Роспуск Государственной Думы как основание прекращения полномочий депутата.

Ответственностью депутатов выступает также и роспуск представительного органа власти. При этом, ее несут и те депутаты, которые не принимали решений, послуживших основанием роспуска¹.

Государственная Дума РФ в соответствии с Конституцией РФ может быть распущена Президентом РФ только в трех случаях.

Во-первых, Президент РФ может объявить о роспуске Государственной Думы в том случае, если имел место повторный вотум недоверия Правительству РФ и Президент поддерживает правительство (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ).

Во-вторых, Государственная Дума РФ подлежит роспуску Президентом РФ, если она отказывает в доверии Правительству РФ, а Президент РФ в таком случае данному Правительству РФ доверие оказывает (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ).

В-третьих, в случае трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ).

Правом роспуска Государственной Думы РФ обладает только глава государства. Основаниями роспуска при этом являются не какие-либо конституционные деликты или «промахи» в законодательной деятельности

¹ См.: например: Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. С. 265.

представительного органа, а его позиция и принятые в соответствии с ней решения.

В соответствии с п. 2 ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» запрещается выносить на референдум вопросы о досрочном прекращении срока полномочий Государственной Думы РФ¹. Следовательно, гражданам РФ запрещается принимать решения о роспуске Государственной Думы РФ. При этом, граждане РФ не только делают выбор в пользу того или иного списка кандидатов политической партии на выборах в Государственную Думу РФ, но и в повседневной деятельности испытывают на себе последствия законодательной деятельности Государственной Думы РФ, а также результаты народного представительства депутата своего округа. В связи с чем представляется необоснованным отстранение народа от решения вопросов, которые непосредственно затрагивают его существование.

Несомненно, что Государственная Дума РФ должна работать слаженно и эффективно и проведение народного голосования по вопросам досрочного прекращения срока ее полномочий нельзя считать панацеей от плохой работы представительного органа, а роспуск Государственной Думы РФ – самоцелью проведения референдума. Необходимо иное – наделить граждан правом оценивать результаты деятельности представительного органа и депутата, в частности. В разрезе сказанного представляется допустимым в целях обеспечения качества законодательной деятельности Государственной Думы РФ, формирования ответственности депутатов за осуществление своих полномочий внедрить в политико-правовую практику России голосование (возможно электронное), главным вопросом которого должна стать оценка результатов деятельности Государственной Думы Российской Федерации, думских фракций и отдельных депутатов гражданами России.

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 24 апреля 2008 г.) «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1754.

Правовой основой, регулирующей вопросы организации и проведения предлагаемого голосования, может стать ФЗ «О Федеральном Собрании РФ», в котором возможно предусмотреть голосование путем направления писем в территориальные избирательные комиссии, а также посредством сети «Интернет», что позволит осуществить его без дополнительных финансовых затрат. Кроме того, следует предусмотреть обязательное опубликование результатов голосования, которые могут стать критерием для избирателей, голосующих на последующих выборах, а для политических партий сигналом о недопустимости включения в качестве кандидата в федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы тех депутатов, которые получили неудовлетворительные оценки депутатской деятельности.

Отзыв депутата Государственной Думы РФ.

Широкая палитра мер конституционно-правовой ответственности депутатов Государственной Думы РФ, рассмотренная выше, все-таки не позволяет обойти проблему конституционно-правовой ответственности депутатов перед избирателями. Об отдельных аспектах данного вопроса говорилось выше. Однако, на наш взгляд, вопросы отзыва депутатов являются краеугольным камнем, при этом в научной литературе данная проблема не получила однозначного решения. В связи с чем рассмотрим более детально конституционно-правовой институт отзыва.

В советский период развития нашего государства ответственность народных избранников была составной частью народовластия. Депутаты всех уровней не только обязаны были следовать наказам избирателей, но и в любое время могли быть отозваны путем голосования.

В Конституции РФ не предусмотрено барьеров, которые бы мешали закреплению процедуры отзыва в текущем законодательстве. Однако в действующем российском законодательстве на федеральном уровне институты наказов и отзыва отсутствуют.

Досрочное завершение депутатских полномочий возможно лишь в случае добровольной отставки депутата (часто под давлением общественного

мнения, партийного руководства, прессы) и в случае лишения выборного лица депутатского мандата представительным органом, в который оно избиралось¹.

Имеющиеся средства «контроля» деятельности депутата со стороны избирателей подменяют институт отзыва депутатов Государственной Думы РФ. При этом способны ли они обеспечивать реальное влияние избирателей на депутатский корпус? С.А. Авакьян достаточно критически высказывается о том, что в реальности у народа есть только одна возможность влияния на власть – избирать некоторые из органов публичной власти, а иных путей нет². В контексте сказанного можно определить необходимость возрождения института отзыва, поскольку это позволит привнести элемент ответственности в систему народного представительства федерального уровня.

Отзыв как конституционно-правовой институт представляет собой «совокупность норм права, регулирующих принятие гражданами публично-властных решений по досрочному прекращению деятельности депутата, выборного должностного лица»³.

Таким образом, юридическая природа отзыва заключается в волеизъявлении граждан по вопросу о досрочном прекращении полномочий депутата, когда как иные меры ответственности лишь косвенно воздействуют на волю депутата.

В современном мире институт отзыва сохранился лишь в социалистических странах, где основания для принятия гражданами решения по поводу лишения депутата полномочий не сводятся к конкретным конституционным деликтам, а имеют достаточно размытые формы. Так,

¹ См.: Филиппова И. А. Отзыв депутатов как мера конституционной ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 345.

² См.: Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 29.

³ Руденко В.Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 44.

например, Конституция социалистической республики Вьетнам¹, сохранившая отзыв как форму ответственности депутатов перед избирателями, предусматривает, что депутат Национального Собрания подлежит отзыву избирателями, если он утратил доверие народа, стал недостоин этого доверия. Тем самым говорить об отзыве как санкции ретроспективной конституционно-правовой ответственности не приходится, это мера позитивной (политико-правовой) конституционно-правовой ответственности.

Возможно ли закрепление отзыва депутатов Государственной Думы РФ в законодательстве? С.А. Авакьян, рассматривая отзыв депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации, указывает на необходимость сугубо практического подхода при оценке института отзыва, исходя из чего избиратели вправе поднимать вопрос об отзыве депутата, который не работает, либо совершил действия, дискредитирующие представительный орган². На наш взгляд, данная формула может быть применима и к депутатам Государственной Думы РФ. Идею о реконструкции отзыва депутатов Государственной Думы высказывает и В.М. Сырых³.

Отзыв выступает радикальной мерой конституционно-правовой ответственности, но является необходимым условием народного суверенитета, без которого можно продолжать говорить о народе только как о некоем источнике власти, а не о таком субъекте, которому эта власть принадлежит.

Вопрос об основаниях отзыва не получил в литературе однозначного решения. А.А. Кондрашев, анализируя основания отзыва депутатов представительных органов субъектов федерации, приходит к выводу о

¹ Конституция Социалистической республики Вьетнам: принята Национальным Собранием СРВ 15 апреля 1992 г. // Российский правовой портал: библиотека Пашкова. URL: <http://constitutions.ru/archives/35> (дата обращения: 13.09.2013).

² Цит. по: Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. С. 254–255.

³ См.: Сырых В.М. Правовое государство как идеал развития русской государственности // Российский юридический журнал. 2013. № 2. С. 20.

необходимости сохранения в качестве таковых утрату доверия избирателей¹. В.М. Сырых также говорит об отзыве депутатов, которые не оправдали доверия². А.Т. Карасев полагает, что существует возможность отзыва депутата, который допускает виновное систематическое неисполнение обязанностей, установленных конституционным законодательством³. Высказанные в литературе позиции заслуживают внимания и, безусловно, способствуют повышению эффективности конституционно-правовой ответственности. Окончательный выбор модели отзыва депутатов Государственной Думы РФ зависит от воли самих представителей народа. Однако представляется, что депутат, утративший доверие избирателей, не должен осуществлять представительство их интересов. Нарушение конституционно-правовых норм депутатом также не должно проходить бесследно. Поэтому основаниями отзыва депутатов Государственной Думы могут стать как утрата доверия избирателей, так и виновное систематическое нарушение конституционно-правовых норм.

Таким образом, в качестве итогов рассмотрения мер конституционно-правовой ответственности парламентариев можно отметить:

1. Конституционно-правовая ответственность депутатов Государственной Думы РФ, членов Совета Федерации представляет собой элемент их конституционно-правового статуса. Конституционно-правовой статус рассматриваемых субъектов имеет двоякую природу: с одной стороны, они входят в состав соответствующей палаты Федерального Собрания и несут статутную конституционно-правовую ответственность, с другой – являются представителями народа (своего региона) и должны подлежать ответственности перед ними.

¹ См.: Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 198.

² См.: Сырых В.М. Указ. соч. С. 20.

³ См.: Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. С. 261.

2. Закрепление в правовых актах норм о неприкосновенности парламентариев является средством обеспечения непрерывного и беспрепятственного осуществления их деятельности. При этом отдельные нормы, устанавливающие указанные гарантии парламентской деятельности, создают искусственные барьеры для привлечения парламентариев к ответственности, в частности - к конституционно-правовой ответственности. Так, например, ч. 5 ст. 19 федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы» предписывает необходимость получения повторного согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ для привлечения парламентария к уголовной, либо административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, что противоречит ст. 451 Уголовно-процессуального кодекса РФ и не обусловлено необходимостью снятия иммунитета депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации соответственно. В связи с чем предложено указанную норму изложить в следующей редакции: «После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, орган дознания, следователь не позднее трех суток информирует соответствующую палату Федерального Собрания РФ о передаче дела в суд».

3. Партийно-фракционная ответственность депутата Государственной Думы РФ, по существу, лишает депутата возможности самостоятельного принятия решений и голосования в Государственной Думе РФ по ключевым вопросам, что создает проблемы для реализации представительной природы власти Государственной Думы в целом. Для решения сложившейся проблемы обосновано предложение о закреплении права депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов политической партии, на объединение в депутатские группы. В связи с чем предлагается включить в федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата

Государственной Думы» статью 7.2 «Депутатские группы в Государственной Думе». Указанную статью предложить в следующей редакции:

Статья 7.2. Депутатские группы в Государственной Думе

1. Депутатская группа является объединением депутатов Государственной Думы, избранных по федеральному избирательному округу и по одномандатным избирательным округам. Регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 10 депутатов.

2. Деятельность депутатской группы в Государственной Думе организуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

4. С учетом того, что одной из основных форм деятельности парламентариев является участие в заседаниях палат и комитетов, предлагается закрепить в федеральном законе от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» еще одно основание досрочного прекращения их полномочий, дополнив ч. 1 ст. 4 данного закона пунктом «к», изложив его в следующей редакции: «систематического неисполнения без уважительных причин обязанностей участвовать в заседаниях палат и комитетов». Систематическим неисполнение таких обязанностей следует признавать, если парламентарии не выполнили их два и более раза в течение календарного года.

§ 3. Конституционно-правовая ответственность членов

Правительства РФ: виды, основания, вопросы реализации и законодательного совершенствования

О конституционно-правовой ответственности Правительства РФ, становится возможным говорить в силу того, что, во-первых, в Конституции РФ устанавливается возможность отставки Правительства РФ по инициативе

Президента РФ, а также выражения недоверия и отказа в доверии Правительству РФ Государственной Думой. В научных публикациях указанные механизмы называют санкциями именно конституционно-правовой ответственности¹. Во-вторых, в числе основных принципов деятельности Правительства РФ в статье 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»² содержится и принцип ответственности. Закрепляя данный принцип законодатель, возможно, подразумевал включение в него совместно с гражданско-правовой, уголовно-правовой ответственностью такого специфического вида юридической ответственности как конституционно-правовая, которая должна охватывать все уровни публичной власти³. Помимо этого, в научной литературе обосновывается вывод об ответственности исполнительной власти как базовом принципе, выступающим в качестве неотделимого элемента содержания правовых предписаний в сфере организации и деятельности органов (и должностных лиц) исполнительной ветви власти⁴.

Конституция РФ 1993 г.⁵ закрепляет положение, согласно которому органом, осуществляющим исполнительную власть в Российской Федерации, является Правительство РФ. Конституционная норма ограничивает состав Правительства РФ включением в него Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров, не регламентируя при этом их количество.

¹ См. например: Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 11.

² См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2294.

³ См.: Полянский В.В. Конституционная ответственность в свете задач гармонизации публичной власти в федеративном государстве. // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 210.

⁴ См.: Мамитова Н.В., Чепус А.В. Правовая политика в сфере парламентской ответственности Правительства как форма конституционной ответственности в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2013. № 1. С. 29-30.

⁵ См.: Ст. 110 Конституции РФ.

В настоящее время в составе Правительства РФ, наряду с Председателем Правительства РФ, свою деятельность осуществляют восемь его заместителей (один из которых является первым заместителем, один возглавляет Аппарат Правительства РФ, два замещают должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах), а также двадцать один федеральный министр (один из которых является министром «без портфеля»)¹.

Совместная деятельность членов Правительства РФ является обязательным элементом его функционирования, вытекающим из природы данного органа, который в соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона «О правительстве РФ», является коллегиальным². В отдельных исследованиях оспаривается подлинная коллегиальность российского Правительства³.

«Коллегиальность» представляет собой «принцип управления, при котором руководство осуществляется группой уполномоченных лиц (коллекцией), каждое из которых несет персональную ответственность за определенную сферу деятельности»⁴. Одно из ведущих мест в системе юридической ответственности членов Правительства РФ должно отводиться конституционно-правовой ответственности, поскольку именно с помощью применения ее мер к субъектам конституционно-правовых отношений

¹ Трутнев Ю.П. замещает должность полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, Хлопонин А.Г. занимает аналогичную должность в Северо-Кавказском федеральном округе. Абызов М.А. является министром, не руководящим деятельностью федерального органа исполнительной власти // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/gov/> (дата обращения 28.10.2013).

² См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О Правительстве Российской Федерации».

³ См., например: Голубев В.В. Юридическая ответственность Правительства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19.

⁴ Общий толковый словарь русского языка // URL: <http://tolkslovar.ru/k6452.html> (дата обращения: 28.10.2013).

нейтрализуются как возможность «недолжного» поведения¹, так и некоторые его последствия в сфере реализации конституционных полномочий.

Подвергая анализу законодательную базу, регламентирующую основания и меры конституционно-правовой ответственности Правительства РФ, а также научные исследования по рассматриваемому вопросу, можно выделить такие разновидности конституционно-правовой ответственности Правительства РФ как коллективную и персональную. При этом реализация коллективной конституционно-правовой ответственности в отношении Правительства РФ в виде его отставки затрагивает конституционно-правовой статус всех без исключения членов Правительства РФ, независимо от принимаемых тем или иным из них определенных решений во вверенной сфере. Применение индивидуальной конституционно-правовой ответственности воплощается в форме отставки отдельного члена Правительства РФ.

«Анализируя коллективную конституционно-правовую ответственность Правительства РФ, следует рассмотреть ее правовые основания, порядок реализации, а также меры, которые законодатель закрепил в качестве возможных для применения в отношении рассматриваемого субъекта и инстанции, их реализующие:

1. Отставка Правительства РФ по инициативе Президента РФ.

В Конституции РФ говорится о том, что Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ. В процессе реализации рассматриваемой нормы Президент РФ уполномочен руководствоваться объективными показателями работы Правительства РФ, которые могут послужить основанием для издания указа об отставке Правительства, но при этом нельзя исключать и возможности отставки Правительства по субъективным причинам, поскольку конкретных правовых оснований для отставки в законодательстве не формулируется, что, по сути, создает простор для политического усмотрения. Вспомнить хотя бы практику, когда в период

¹ См. подробнее: Василевич Г. А. Указ. соч. С. 44.

с 1998 г. по 1999 г. без серьезных к тому оснований Президент РФ отправил в отставку четыре состава Правительства РФ.

Таким образом, налицо политико-правовая ответственность Правительства РФ, которую можно рассматривать в качестве структурного элемента позитивной конституционно-правовой ответственности. Вопрос о разграничении категорий «политическая» и «конституционно-правовая» ответственность требует самостоятельного анализа¹, отметим лишь то, что разграничивать необходимо, в первую очередь, позитивную конституционно-правовую и политическую ответственности, поскольку именно здесь существует наиболее тонкая грань.

В Конституции РФ закреплено право Президента России на представление кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думе, которая, по сути «обречена» на согласование предложенной кандидатуры². Ряд исследователей высказываются в схожем ракурсе и констатируют самостоятельность Президента РФ в вопросах формирования Правительства РФ, в частности, и в назначении «нужной» кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ³.

Такой вывод подтверждается и Конституционным Судом РФ, который в своем решении признал право Президента РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность

¹ См. например: Сергеев А.Л. Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 17–19; Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 34–35.

² Крысанов А.В. Конституционно-правовая ответственность Правительства Российской Федерации и его должностных лиц: основания и порядок реализации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 46.

³ См. например: Демидов М.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти перед парламентом за распоряжение финансовыми ресурсами // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17. С. 15; Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 19.

Председателя Правительства РФ представлять одного и того же кандидата несколько раз¹.

Должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров замещаются также де-факто по усмотрению главы государства. «Применительно к указанному порядку формирования Правительства РФ приведем высказывание О. Э. Лейста о том, что «недостижение требуемого результата, необходимого эффекта может быть обусловлено не только и не столько противоправными деяниями, сколько недостаточной компетентностью работника или неналаженностью организационной работы управленческого органа. В таких случаях необходимо не (только) применение санкций, а совершенствование организационной работы и кадрового состава»². Как отмечалось выше, Президент РФ обладает широким спектром полномочий по формированию состава Правительства, но, по существу, остается фигурой «безответственной» и в том случае, когда отставка Правительства РФ обусловлена несовершенством кадровой и организационной работы.

2. Выражение недоверия и отказ в доверии Правительству РФ Государственной Думой.

В Конституции РФ закрепляется механизм конституционно-правовой ответственности Правительства РФ, реализуемый Государственной Думой в форме выражения недоверия (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ).

В соответствии с Регламентом Государственной Думы РФ³ отправной точкой в реализации права Государственной Думы РФ на выражение недоверия Правительству РФ следует считать внесение мотивированного предложения в письменной форме в Совет Государственной Думы (с

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

² Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 232.

³ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 22 ноября 2013 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

приложением проекта постановления и списка депутатов-инициаторов) группой численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов. В заседании Государственной Думы, на котором рассматривается вопрос о недоверии Правительству РФ, принимают участие Председатель Правительства РФ, либо заместитель Председателя, исполняющий его обязанности, а также другие члены Правительства РФ, которые отвечают на вопросы депутатов. Таким образом, регламент закрепляет определенные гарантии стабильного функционирования Правительства РФ.

Конкретные правовые основания для выражения недоверия Правительству РФ, аналогично с отставкой Правительства РФ по инициативе Президента РФ, в Конституции РФ и законодательстве не закреплены. При этом ученые указывают на то, что правовые основания для думского вотума недоверия содержатся в нормах Бюджетного Кодекса РФ¹. Так, в частности, в ст. 202 БК РФ² установлено, что в случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может поставить *вопрос о доверии* Правительству РФ. Вместе с тем Конституция РФ (ч. 4 ст. 117) закрепляет исключительное право Председателя Правительства РФ на постановку вопроса о доверии Правительству перед Государственной Думой. Таким образом, прослеживается несогласованность норм текущего законодательства с нормами Конституции РФ, поскольку вопрос о доверии ставится перед Государственной Думой Председателем Правительства РФ, а не по инициативе Государственной Думы, которая правомочна выразить недоверие Правительству РФ. Правомерно вести речь об основаниях думского вотума недоверия, закрепленных в Бюджетном Кодексе РФ, при уточнении формулировки статьи 202 путем указания, на то, что

¹ См. например: Дзидзоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 24.

² См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г., с изм. от 3 февраля 2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6983.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации.

Окончательное решение о дальнейшей судьбе Правительства РФ в случае выражения недоверия Правительству РФ Государственной Думой принимает Президент РФ. Он вправе согласиться с решением палаты парламента и объявить об отставке Правительства РФ, либо же занять противоположную позицию. В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ, либо распускает Государственную Думу с назначением даты выборов ее нового состава. Однако отсутствие в Конституции РФ установленного срока для принятия решения Президентом РФ в случае повторного выражения недоверия может воспрепятствовать его реализации. Закрепление в Конституции РФ семидневного срока для принятия решения Президентом РФ позволило бы восполнить такой конституционный пробел.

Рассмотрев содержание проектов постановлений Государственной Думы о выражении недоверия Правительству, следует констатировать, что они не исчерпываются вводной и резолютивной частью, а обязательно включают описательную (содержательную) составляющую, в которой депутаты-инициаторы выражения недоверия обосновывают его причины и как следствие - возможной отставки. В российской действительности случаи инициирования выражения недоверия Государственной Думой Правительству РФ не столь многочисленны, а практика их успешной реализации отсутствует. Тем не менее, попытки выразить недоверие Правительству РФ депутатами Государственной Думы в практике конституционного правоприменения имели место. Так, например, в 2001 г. в Совет Государственной Думы был представлен проект мотивированного предложения о выражении недоверия Правительству РФ под

председательством М.М. Касьянова¹. В рассматриваемом проекте в числе причин выражения недоверия правительству указывается на игнорирование правительственными чиновниками прямых поручений Президента РФ и рекомендаций Госсовета; утрату общественного доверия и неспособность вывести страну из очередного кризиса. В 2005 г. аналогичное предложение в отношении правительства М.Е. Фрадкова содержало в себе указание на то, что правительство не смогло ускорить экономический рост, придать ему устойчивость, уменьшить пропасть между богатыми и бедными; Правительство в своих действиях все дальше отходит от статьи 7 Конституции РФ, провозгласившей Россию социальным государством².

Эмпирический материал позволяет сделать вывод о том, что основания для выражения недоверия Правительству РФ носят самый обтекаемый характер и связаны как с недолжным выполнением правительством возложенных на него обязанностей, так и с игнорированием закрепленных в Конституции РФ принципов.

В юридической литературе предлагается именовать процесс выражения недоверия Государственной Думой Правительству РФ предупредительной мерой в том случае, если Президент РФ не поддержал инициативу Государственной Думы об отставке Правительства РФ³. Согласиться с указанной точкой зрения вполне возможно, если не учитывать содержание правовой нормы ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, применительно к которой высказывается мнение об условном характере принципа ответственности правительства перед парламентом и его зависимости от решений

¹ Мотивированное предложение о выражении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации недоверия Правительству Российской Федерации. URL: [http://www/left.ru/2001/6/kprf19.html](http://www.left.ru/2001/6/kprf19.html). (дата обращения: 24.01.2013).

² Мотивированное предложение о выражении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации недоверия Правительству Российской Федерации. URL: <http://kprf.ru/news/pr/30685.html>. (дата обращения: 24.01.2013).

³ См. Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность Правительства РФ: основные деликты // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 47.

Президента¹. В связи с чем наиболее верным представляется вывод о том, что механизм конституционно-правовой ответственности законодательно разделен на две стадии – инициирование Государственной Думой процедуры выражения недоверия и собственно принятие решения об отставке Правительства РФ Президентом РФ. В данном случае говорить о доминирующем положении Государственной Думы в системе федеральных органов государственной власти вряд есть основания, речь следует вести об ослаблении роли представительного органа государственной власти в процессе реализации механизмов конституционно-правовой ответственности Правительства РФ.

Рассматривая процедуру правительственного запроса доверия (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ), отметим достаточно подробно урегулированный механизм его реализации в нормах Регламента Государственной Думы. Однако, учитывая особенности замещения должностей в составе Правительства РФ, потенциально возможной усматривается ситуация, при которой Президент РФ и Правительство РФ, действуя совместно из политических соображений против оппозиционно настроенной Государственной Думы, намеренно смогут инициировать процедуру правительственного запроса доверия. Например, перед внесением законопроекта в Государственную Думу, не получившего широкой общественной поддержки, тем самым провоцируя ее на отказ в доверии Правительству РФ. В результате чего Президент РФ обретает реальную возможность устранения с политической арены конституционными средствами склонных к оппозиции депутатов. Чтобы избежать смоделированной ситуации, а также в целях усиления роли Государственной Думы РФ в механизме реализации конституционно-правовой ответственности предлагается закрепить в ч. 4 ст. 117 Конституции РФ императивную норму: «Если Государственная Дума в доверии отказывает,

¹ Цит. по: Добрынин Н.М. К вопросу о территориальном измерении конституционализма // Государство и право. 2012. № 1. С. 15.

Президент РФ в течение семи дней объявляет об отставке Правительства РФ».

Ранее затрагивался неоднозначный вопрос относительно того, является ли мерой конституционно-правовой ответственности отмена акта, противоречащего Конституции РФ. В тоже время федеральный законодатель усмотрел необходимость включить в рамки конституционного поля норму о том, что постановления и распоряжения Правительства РФ, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ, могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, ст. 33 ФКЗ «О Правительстве РФ»). Юридическая конструкция рассматриваемых правовых норм не обязывает Президента РФ обращаться в Конституционный Суд РФ для определения конституционности отменяемых нормативных актов Правительства РФ.

Обратимся к основам конституционно-правового статуса Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров для разрешения вопроса о включенности в него такого обязательного структурного элемента как конституционно-правовая ответственность.

Закон о правительстве предусматривает возможность освобождения от должности Председателя Правительства РФ только Президентом РФ и лишь в случаях, когда Председатель Правительства РФ обратился с заявлением об отставке, а также невозможности исполнения им своих полномочий. Следовательно, справедливо говорить, что в отношении Председателя Правительства РФ законодательство не устанавливает индивидуальных мер конституционно-правовой ответственности¹. Однако, как показывает действительность, политические решения Президента РФ способны

¹ Д.Ю. Приймак усматривает в конституционно-правовом статусе Председателя Правительства элементы ответственности перед Президентом. См.: Приймак Д.Ю. Конституционно-правовой статус Председателя Правительства РФ // Закон и право. 2007. № 7. С. 71. Такая ответственность носит, на наш взгляд, абстрактный (политический) характер, не выраженный в конкретных конституционно-правовых санкциях.

обеспечить реализацию конституционного механизма освобождения от должности Председателя Правительства РФ и в отсутствие таких мер за счет побуждения Председателя Правительства РФ к отставке по личному заявлению¹, поэтому возможным видится заимствование зарубежных конституционно-правовых механизмов, опосредующих индивидуальную конституционно-правовую ответственность председателя правительства. Например, в связи с тем, что председатель правительства руководит (координирует) общей политикой, то он несет за нее, а также за некоторые отдельные сферы, ответственность (Статья 108 Конституции Болгарии, статья 95 Конституции Италии, статья 65 Основного закона ФРГ)², процедура реализации которой должна быть законодательно урегулирована.

Подвергая рассмотрению меры индивидуальной конституционно-правовой ответственности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, следует отметить идентичность процедур замещения и освобождения указанных должностей, решающую роль в которых, как отмечалось выше, играет Президент РФ. Становится возможным говорить о том, что правовые основания для освобождения от должности рассматриваемых должностных лиц находятся в плоскости политико-правовой ответственности. Однако в отличие от такой меры как выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой, в рамках конституционного правоприменения которой в мотивированном предложении указываются основания для ее реализации, при освобождении от должности федерального министра в указах Президента РФ основания отставки последнего не формулируются. Так, например, Указом Президента РФ № 1411 от 17.10.2012³ освобожден от должности Министр регионального развития РФ Говорун О.М. без указания каких-либо правовых оснований

¹ См., например: Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1999 г. № 1012 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 32. Ст. 4048.

² Цит. по: Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность членов правительства // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 5. С. 10.

³ Указ Президента Российской Федерации от 17 октября 2012 г. № 1411 «О Говоруне О.М.» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5850.

отставки. Однако применительно к данной отставке следует уделить внимание Указу Президента РФ № 1304 от 19.09.2012¹, в котором трем федеральным министрам по представлению Председателя Правительства РФ объявлен выговор за невыполнение распоряжений Президента РФ. В том числе, выговор был объявлен Министру регионального развития РФ. Таким образом, можно сделать вывод о введении практики применения мер превентивного характера с указанием конкретных причин в отношении федерального министра, с последующим применением мер конституционно-правовой ответственности в виде отставки без конкретизации ее причин. Однако меры предупредительного характера в отношении федеральных министров вполне могут и не применяться, а их отставка может состояться в силу тех или иных причин. Сказанное вполне справедливо может быть отнесено и к индивидуальной конституционно-правовой ответственности заместителей Председателя Правительства РФ»².

Каждый член Правительства РФ имеет очерченные в законе полномочия во вверенной ему сфере³, которые выступают неотъемлемой частью их конституционно-правового статуса. Неисполнение, либо ненадлежащее исполнение членом Правительства РФ соответствующих полномочий может стать основанием для инициирования одной из палат Федерального Собрания вопроса об освобождении его от должности. Как обоснованно отмечает М.В. Баглай, на отдельного члена Правительства РФ возлагается индивидуальная ответственность за принимаемые решения и действия и состояние дел в ведомстве⁴.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 сентября 2012 г. № 1304 «Об объявлении дисциплинарного взыскания Министру образования и науки Российской Федерации, Министру регионального развития Российской Федерации, Министру труда и социальной защиты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 39. Ст. 5260.

² Крысанов А.В. Конституционно-правовая ответственность Правительства Российской Федерации и его должностных лиц: основания и порядок реализации. С. 46-49.

³ См.: Ст. 24–26 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О Правительстве Российской Федерации».

⁴ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 620.

В законе о правительстве закреплена обязанность членов Правительства РФ присутствовать по приглашению палат Федерального Собрания на их заседаниях и отвечать на вопросы парламентариев. При этом закон разрешает члену Правительства РФ, заблаговременно уведомив соответствующую палату Федерального Собрания о невозможности своего личного присутствия на заседании, указать то должностное лицо, которое сможет прибыть и ответить на поставленные вопросы. В литературе отмечается, что данная норма не исключает возможности перекладывания обязанностей с приглашенного чиновника на иное менее авторитетное и ответственное лицо, в связи с чем требуется ее корректировка¹. С таким предложением следует согласиться, поскольку в результате замены должностного лица принцип ответственности в деятельности члена Правительства РФ не может быть реализован.

Принятый в 2013 г. федеральный закон «О парламентском контроле» в качестве одной из форм такого контроля закрепил процедуру заслушивания на заседаниях палат Федерального Собрания РФ информации членов Правительства РФ, а также их ответов на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа»².

А.Г. Овсепян указывает на то, что парламентский контроль связан с применением мер юридической ответственности³. Конституционно-правовая ответственность является возможным, но не обязательным следствием парламентского контроля. При этом неотвратимость наказания является сквозным принципом всех видов юридической ответственности. Специфика конституционно-правовой ответственности обуславливает существование ее позитивной составляющей, которая, как отмечает А.А. Кондрашев, в

¹ См.: Галицков В.А. Указ. соч. С. 108; О практике рассмотрения отчетов Правительства, его членов см. также: Карасёв А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. Екатеринбург, 2009. С. 84–85.

² См.: Ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

³ См.: Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 25.

определенной мере связана с властно-организационным воздействием, меры которого реализуются за проведение в жизнь определенного политического курса, социально-экономической программы и т.д.¹. Возможность применения мер конституционно-правовой ответственности в каждом случае недолжного исполнения конституционных обязанностей, санкций в результате совершения конституционного деликта должна быть реальной, иначе институт конституционно-правовой ответственности будет лишен своего потенциала.

Порядок организации и проведения «правительственного часа» в палатах Федерального Собрания урегулирован их регламентами², при этом он не является унифицированным, что не вызывает нареканий.

Регламент Совета Федерации³ устанавливает необходимость не реже одного раза в год приглашать на заседание палаты Председателя Правительства РФ для ответов на вопросы членов Совета Федерации. Данная норма была введена Постановлением Совета Федерации от 06.07.2007 г.⁴ Интересно, что в мае 2008 г., то есть спустя 10 месяцев после введения указанной нормы, Председатель Совета Федерации С.М. Миронов в ходе проведения рабочей встречи с В.В. Путиным, который на тот момент времени являлся Председателем Правительства РФ, обозначил, что в рамках «правительственного часа» в Совете Федерации проходят встречи министров, заместителей Председателя Правительства РФ с членами Совета

¹ См.: Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 70.

² См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 22 ноября 2013 г.) «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 30 октября 2013 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

³ См.: Ст. 77 Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 30 октября 2013 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

⁴ См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 6 июля 2007 г. № 260-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3491.

Федерации. Однако Председатель Правительства РФ за последние годы в процедуре «правительственного часа» участия не принимал. С.М. Миронов предложил В.В. Путину принять личное участие в «правительственном часе» в Совете Федерации. В ответ на предложение С.М. Миронова В.В. Путин ответил согласием¹. Несмотря на достигнутые договоренности между Председателем Совета Федерации и Председателем Правительства РФ до настоящего времени ни одного «правительственного часа» в Совете Федерации с участием Председателя Правительства РФ не проведено.

Правовое закрепление в регламенте Совета Федерации правила о ежегодном участии Председателя Правительства РФ в «правительственном часе» в Совете Федерации, как представляется, было обусловлено стремлением членов Совета Федерации «оживить» инструмент контроля деятельности Председателя Правительства РФ со стороны данной палаты парламента. В рамках такого контроля неудовлетворительные результаты деятельности Председателя Правительства РФ могли бы стать основанием для привлечения его к персональной конституционно-правовой ответственности уполномоченным субъектом. Однако игнорирование Председателем Правительства РФ прямых предписаний закона и регламента палаты Федерального Собрания не позволяет говорить о практике применения такой ответственности и каких-либо достигнутых результатов.

Кроме того, если даже Председатель Правительства РФ регулярно будет принимать участие в заседаниях Совета Федерации с целью ответа на поставленные членами палаты вопросы, следует учитывать «бесправие» Совета Федерации в постановке вопроса освобождения Председателя Правительства РФ от должности в случае неудовлетворительной оценки его работы. Такой вывод можно сделать, в том числе, анализируя нормы законов, устанавливающих порядок освобождения от должности Председателя Правительства РФ. Так, в частности, федеральный закон «О парламентском контроле» разрешает Совету Федерации обратиться к Президенту РФ с

¹ URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=447885> (дата обращения: 05.11.2013).

предложением об освобождении от должности Председателя Правительства РФ. Однако Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», закрепляя исчерпывающий перечень оснований освобождения от должности Председателя Правительства РФ Президентом РФ, устанавливает, что такими основаниями являются личное заявление Председателя Правительства РФ, а также невозможность исполнения им своих обязанностей. В указанном перечне нет ни одного основания, воспользовавшись которым, Президент РФ мог бы по предложению Совета Федерации освободить от должности Председателя Правительства РФ. Кроме того, учитывая порядок представления кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думе РФ, представляется, что Президент РФ вполне может и не согласиться с мнением членов Совета Федерации о неудовлетворительных показателях работы Председателя Правительства РФ.

В случае инициирования Советом Федерации процедуры освобождения от должности иных членов Правительства РФ, Президент РФ вправе проигнорировать мнение палаты и оставить данных лиц в составе Правительства РФ. Федеральный закон «О парламентском контроле»¹ обязывает Президента РФ лишь рассмотреть предложение палаты Федерального Собрания РФ по результатам осуществления парламентского контроля и в месячный срок или в срок, установленный палатой Федерального Собрания РФ, уведомить ее о результатах рассмотрения предложений.

Таким образом, Председатель Правительства РФ фактически не несет персональной ответственности перед Советом Федерации за результаты своей деятельности, а привлечение иных членов Правительства РФ к конституционно-правовой ответственности всецело зависит от воли главы государства.

Государственная Дума в своем Регламенте не устанавливает периодичность приглашения Председателя Правительства РФ на заседания

¹ См.: Ст. 15 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

палаты для участия в «правительственном часе». В регламенте содержится лишь указание на возможность заслушивания Председателя Правительства РФ, как и любого другого члена Правительства РФ. При этом, Председатель Правительства РФ для участия в «правительственном часе» депутатами Государственной Думы не приглашается.

Как указывалось ранее, Федеральный закон «О парламентском контроле» предоставляет палатам Федерального Собрания право по результатам «парламентского часа», на котором был заслушан член Правительства РФ, обратиться к Президенту РФ с предложением об освобождении его от должности, если будет установлено, что деятельность данного члена Правительства РФ носила неудовлетворительный характер¹. Однако Конституция РФ уполномочивает Президента РФ освободить от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров лишь по предложению Председателя Правительства РФ². Таким образом, следуя конституционной норме, можно отметить, что инициирование палатой Федерального Собрания перед Президентом РФ вопроса об освобождении от должности того или иного члена Правительства РФ требует обязательного одобрения со стороны Председателя Правительства РФ. При этом, предложение Председателя Правительства РФ Президенту РФ об отстранении от должности члена Правительства РФ имеет юридическое значение, поскольку может выступать основанием для издания указа Президента РФ, а обращение Государственной Думы, Совета Федерации носит, к сожалению, рекомендательный, информационный характер³.

¹ См.: Ст. 15 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

² См.: Ст. 83 Конституции РФ.

³ Сложившуюся ситуацию в правовом регулировании конституционно-правовой ответственности Правительства РФ исследователи сравнивают с ответственностью Правительства перед Императором, которая имела место в период 1906–1917 гг. См., например: Савоськин А.В. Представительная (законодательная) власть в России (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 162.

Так, депутаты Государственной Думы неоднократно предпринимали попытки инициировать процедуру освобождения от должности члена Правительства РФ. Например, в апреле 2013 г. три фракции Государственной Думы направили обращение к Президенту РФ с просьбой рассмотреть вопрос о целесообразности отставки министра образования и науки Д.В. Ливанова. Фракция «Единая Россия» поддержала данную инициативу других думских фракций, но подписи на официальном обращении Президенту РФ председатель фракции «Единая Россия» ставить не стал¹. В свою очередь, Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев выступил в качестве «защитника» министра образования и науки Д.В. Ливанова², соответственно - никакого указа Президента РФ об освобождении его от должности не последовало. Спустя почти полгода председатель фракции «Справедливая Россия» С.М. Миронов вновь высказался о необходимости отставки Д.В. Ливанова с поста федерального министра³. 09.10.2013 Д.В. Ливанов присутствовал на заседании Государственной Думы в качестве лица, приглашенного для участия в проводимом палатой «правительственном часе». В частности, на заседании Государственной Думы депутат от фракции «Справедливая Россия» В.Е. Шудегов, подводя итог своему выступлению, отметил разрушительность реформ образования и науки. Представитель от фракции «КПРФ» депутат О.Н. Смолин сообщил, что по данным ВЦИОМ уровень доверия народа к министру образования и науки имеет в рейтинге последнее место. О.Н. Смолин констатировал также, что представляемая им фракция потенциально готова инициировать вопрос о доверии Правительству РФ в целом, если не будет взят новый курс образовательной и научно-инновационной политики. Представители других думских фракций в свою

¹ Нарышкин: Единороссы поддержали обращение об отставке Ливанова // Взгляд. Деловая газета. URL: <http://vz.ru/news/2013/4/22/629794.html> (дата обращения: 21.11.2013)..

² Премьер-министр России Дмитрий Медведев встал на защиту министра образования РФ Дмитрия Ливанова, за отставку которого выступили депутаты Госдумы // Взгляд. Деловая газета. URL: <http://www.vz.ru/news/2013/4/17/629157.html> (дата обращения: 21.11.2013).

³ Миронов потребовал отправить Ливанова в отставку // Взгляд. Деловая газета. URL: <http://www.vz.ru/news/2013/9/10/649629.html> (дата обращения: 21.11.2013)..

очередь достаточно критически высказались о деятельности Д.В. Ливанова на посту министра и всего ведомства в целом¹. Однако требования освободить его от должности остались внутри иницилирующих этот вопрос думских фракций.

Государственная Дума, соответственно как и Совет Федерации, также имеет достаточно ослабленную позицию, которая не позволяет ей самостоятельно принимать решение об освобождении от должности члена Правительства РФ за неудовлетворительные показатели его работы. Кроме того, практика показывает, что депутатский корпус не всегда имеет возможность принятия консолидированного решения, а представители исполнительной власти достаточно эффективно защищают друг друга. При этом представляется оправданным наделить Государственную Думу правом освобождения от должности конкретного члена Правительства РФ (Заместителя Председателя Правительства РФ, федерального министра) в случае повторного выражения ему недоверия палатой².

Помимо рассмотренной формы парламентского контроля, в Конституции РФ закреплена обязанность Правительства РФ ежегодно представлять Государственной Думе отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой³. Н.А. Боброва применительно к обозначенному механизму парламентского контроля указывает на его декоративную формальность и отсутствие действительной ответственности Правительства перед парламентом⁴.

¹ См.: Стенограмма заседания Государственной Думы 09 октября 2013 г. // Официальный сайт Государственной Думы РФ URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3927/> (дата обращения: 21.11.2013).

² В рамках комплексных исследований представительной власти в России осуществлялись попытки обосновать необходимость усиления позиции Государственной Думы РФ путем наделения ее правом выражать недоверие конкретному члену Правительства, влекущее автоматическую его отставку: См., например: Савоськин А.В. Указ. соч. С. 164. Однако Государственная Дума до настоящего времени таким правом не обладает.

³ См.: Ст. 114 Конституции РФ.

⁴ См.: Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 36. На это указывает также и Карасев А.Т. (См.:

Вместе с тем, отметим, что введение обязательных ежегодных отчетов Правительства РФ, по существу, не позволило создать полноценного механизма контроля за деятельностью Правительства РФ, поскольку полномочия Государственной Думы ограничены лишь возможностью рассмотрения вопроса о доверии Правительству РФ¹, принятие же окончательного решения по которому зависит лишь от воли Президента РФ². Нельзя не отметить и тот факт, что по результатам рассмотрения отчета Правительства РФ Государственная Дума не может применять индивидуальных мер конституционно-правовой ответственности в отношении того или иного члена Правительства РФ, допустившего «просчеты» в своей деятельности.

Можно также констатировать, что внесенные в Конституцию РФ в декабре 2008 г. изменения не установили конкретного механизма ответственности ни Правительства РФ, ни его членов. Закрепление в Конституции РФ обязанности Правительства РФ отчитываться перед Государственной Думой было обусловлено, в большей степени, необходимостью продвижения других изменений Конституции РФ.

Конституция РФ и текущее законодательство предоставили палатам Федерального Собрания право осуществлять парламентский контроль за деятельностью должностных лиц Правительства РФ. В свою очередь, реальные рычаги воздействия представительного (законодательного) органа на исполнительную власть существенно ограничены, причем - в большей степени - особым правовым статусом Президента РФ. А.В. Безруков констатирует, что Президент РФ обладает достаточно обширными

Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. С. 84.

¹ И.А. Стародубцева, характеризуя рассматриваемое полномочие Государственной Думы, высказывается о том, что оно носит лишь информационный характер: Стародубцева И.А. Конституционно-правовая ответственность Правительства перед парламентом в России и Франции // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 47.

² См. подробнее: Галицков В.А. Указ. соч. С. 97; Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность. Учебник. Краснодар, 2011. С. 75; Марино И. Президент Российской Федерации: конституционно-правовые отношения. От Конституционного Сопределения до современной практики. М., 2007. С. 105.

полномочиями в системе разделения властей, что свидетельствует о нарушении системы сдержек и противовесов и не позволяет устанавливать необходимый баланс полномочий между органами законодательной и исполнительной власти¹. В этой связи с неизбежностью возникает вопрос о том, насколько необходимо весь механизм конституционно-правовой ответственности членов Правительства РФ замыкать в конечном итоге на главе государства? Неужели представительный (законодательный) орган, который формируется народом и призван стать основным каналом выражения его воли², не может иметь права осуществлять правовое воздействие на представителей исполнительной власти?

Законодательство РФ, регламентирующее процедуру «парламентского часа», требует уточнений и изменений. Научные изыскания, законотворческие и законодательные инициативы по анализируемому вопросу должны стать основой для усиления роли представительного (законодательного) органа власти в механизме персональной конституционно-правовой ответственности членов Правительства РФ³.

Особая значимость деятельности членов Правительства РФ обуславливает необходимость осуществления такой деятельности в постоянном режиме, а также сохранения ее независимости. В законодательстве РФ для членов Правительства РФ устанавливается правило о несовместимости деятельности членов Правительства РФ с иными запрещенными видами деятельности. В законе о правительстве для членов Правительства РФ устанавливается ряд ограничений, нарушение которых является несовместимым с их конституционно-правовым статусом. В

¹ См.: Безруков А.В. Роль Президента России в механизме реализации конституционных принципов федерализма, единства государственной власти и разделения властей // Политика и общество. 2013. № 3. С. 268.

² См.: Безруков А.В. Единство государственной власти и законодательная власть в системе разделения властей // Проблемы права. 2012. № 1. С. 17.

³ См.: Карасев А.Т., Крысанов А.В. Механизм парламентского контроля в системе персональной конституционно-правовой ответственности членов Правительства Российской Федерации // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2014. № 2. С. 3–14.

частности, закон запрещает членам Правительства РФ участвовать в предпринимательской деятельности как лично, так и через доверенных лиц; осуществлять иные виды деятельности, приносящие доход, за исключением разрешенных законодательством и иные¹.

Рассматривая установленные для членов Правительства РФ ограничения, следует отметить, что в отношении членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы введены аналогичные запреты². Однако, если в законе о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы законодатель пошел по пути закрепления их в качестве оснований досрочного прекращения полномочий парламентария, то в федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ» установлено, что члены Правительства РФ не вправе осуществлять запрещенные виды деятельности и ничего не говорится про последствия нарушения установленных ограничений.

Закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы в своих нормах закрепляет процедуру досрочного прекращения полномочий парламентария в случае нарушения им требований о несовместимости³.

Поскольку закон о правительстве не предусматривает конкретных мер конституционно-правовой ответственности за нарушение членами Правительства РФ установленных ограничений, то и правовое регулирование механизма их реализации в законе отсутствует. Законодатель посчитал

¹ См.: Ст. 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О Правительстве Российской Федерации».

² См.: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. 2 декабря 2013 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

³ Рассматриваемый федеральный закон фрагментарно закрепляет нормы, регламентирующие процедуру досрочного прекращения полномочий парламентария, но такая процедура имеет законодательную основу. См. также: Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. С. 270; Карасев А.Т. Депутатский мандат: конституционно-правовая характеристика // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2009. № 2. С. 152.

возможным в законе установить лишь запрет на осуществление видов деятельности, несовместимых с конституционно-правовым статусом членов Правительства РФ, а правовое регулирование процедурных вопросов, связанных с проверкой и привлечением к ответственности членов Правительства РФ добавить к числу компетенций Президента РФ. Как следствие, конституционно-правовая ответственность членов Правительства РФ в таком случае наступает по правилам, определенным в подзаконном нормативном акте. При этом особая значимость деятельности членов Правительства РФ требует закрепления принципиальных, базовых вопросов, связанных с их конституционно-правовой ответственностью, в законе.

Обращаясь к нормам анализируемого закона о правительстве, следует обратить внимание на обязанность членов Правительства РФ не позднее 1 апреля, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в налоговые органы Российской Федерации сведения о являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах и ином имуществе, принадлежащем на праве собственности им, их супругам и несовершеннолетним детям, а также о своих обязательствах имущественного характера и об обязательствах имущественного характера супругов и несовершеннолетних детей. В свою очередь, налоговые органы Российской Федерации направляют эти сведения Президенту РФ и в Федеральное Собрание¹.

Детальное урегулирование порядка предоставления членами Правительства РФ указанных выше сведений осуществляется указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О Правительстве Российской Федерации».

имущественного характера»¹. Данный Указ утверждает «Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», в п. 12 которого говорится о том, что порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»² утверждено «Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации», на основании и в соответствии с которым в отношении членов Правительства РФ может быть проведена проверка достоверности и полноты

¹ См.: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 558 (в ред. от 3 декабря 2013 г.) «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6399.

² См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 (в ред. от 3 декабря 2013 г.) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6399.

представляемых ими указанных в статье 10 ФКЗ «О Правительстве РФ» сведений.

В соответствии с п. 2 анализируемого Положения, полномочиями по проведению проверки наделено Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров (далее – Управление). Однако должностные лица Управления не вправе самостоятельно инициировать проведение проверки, а обязанность принять такого рода решение возложена на Руководителя Администрации Президента РФ, Заместителя Председателя Правительства РФ - Руководителя Аппарата Правительства РФ или должностное лицо Администрации Президента РФ, специально уполномоченное Руководителем Администрации Президента РФ.

В представленном списке отсутствует Председатель Правительства РФ, по предложению которого Президентом РФ назначаются Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры. Такого рода ситуация требует корректировки и внесения соответствующих дополнений в указ Президента РФ.

По результатам проверки Президенту РФ как должностному лицу, назначившему члена Правительства РФ на государственную должность Российской Федерации, в установленном порядке представляется доклад с указанием выводов об отсутствии оснований для применения мер юридической ответственности; о применении мер юридической ответственности; о представлении проверки в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции.

На основании выводов проведенной проверки Президент РФ вправе применить меры юридической ответственности в отношении лица, замещающего государственную должность Российской Федерации. Соответственно член Правительства РФ, нарушивший требование несовместимости, подлежит по этому основанию юридической ответственности, которая может выражаться в отношении него в освобождении от должности Президентом РФ.

Еще раз остановимся на вопросе освобождения от должности Председателя Правительства РФ. В ст. 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» установлено, что Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом Российской Федерации в двух случаях. Во-первых, по личному заявлению Председателя Правительства РФ об отставке, а во-вторых, в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий. Иных оснований в законе для освобождения Председателя Правительства РФ от должности не предусмотрено.

В случае, если по результатам проведенной проверки в отношении Председателя Правительства РФ будет принято решение о применении к нему мер юридической ответственности, то Председатель Правительства РФ вправе самостоятельно уйти в отставку по личному заявлению. Если личное заявление Председателя Правительства РФ не поступит (не поступило) Президенту РФ, то последний будет вынужден в своем указе оперировать таким основанием как «невозможность исполнения полномочий Председателем Правительства РФ», которое представляется не вполне корректным в случае освобождения от должности Председателя Правительства РФ за нарушение им требований о несовместимости. Поэтому в Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ» в качестве еще одного основания освобождения Председателя Правительства РФ от должности желательно предусмотреть нарушение им требований о несовместимости, занимаемой должности.

Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры подлежат конституционно-правовой ответственности в виде досрочного освобождения от должности за нарушение ограничений, связанных с пребыванием в составе Правительства РФ. Процедура досрочного прекращения полномочий членов Правительства РФ вследствие нарушения требований о несовместимости на уровне закона не устанавливается, а урегулирована подзаконным нормативным актом – указом

Президента РФ, который по своему месту в иерархии нормативных правовых актов не может претендовать на регулирование основополагающих вопросов. Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», в свою очередь, требует не только включения в свой состав нормы о порядке досрочного прекращения полномочий членом Правительства РФ, но и внесения иных изменений¹.

Таким образом, подводя итог, следует констатировать, что конституционно-правовая ответственность членов Правительства РФ может носить как индивидуальный порядок применения мер, так и коллективный. И в том, и в другом случае решение о реализации мер ответственности Правительства РФ и его должностных лиц во многом определяется Президентом РФ. В свою очередь, наличие абсолютных полномочий у Президента РФ может повлечь злоупотребление правом, а также пренебрежение принципами ответственности в процессе конституционного правоприменения.

Воздействие же Государственной Думы РФ на исполнительную власть весьма ограничено. Наделение Государственной Думы РФ правом отправлять в отставку конкретного члена Правительства РФ (Заместителя Председателя Правительства РФ, федерального министра) в случае повторного выражения ему недоверия будет способствовать повышению уровня ответственности исполнительной власти и укреплению позиции представительного органа.

Проанализированные в данной главе вопросы реализации конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти позволяют сделать следующие выводы:

1. Неприкосновенность Президента РФ является абсолютной. Единственным случаем лишения неприкосновенности Президента РФ

¹ См.: Крысанов А.В. К вопросу о несовместимости деятельности членов Правительства РФ с иными запрещенными видами деятельности как основании их конституционно-правовой ответственности // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2013. № 5. С. 27–31.

выступает возможность отрешения его от должности Советом Федерации в рамках конституционной процедуры, инициированной Государственной Думой. Многоступенчатый усложненный характер рассматриваемой процедуры делает ее практически нереализуемой. Зарубежной конституционной практике известны более демократичные и упрощенные способы отрешения главы государства от должности, в рамках которых окончательное решение об отрешении главы государства от должности принимается на всенародном голосовании. В связи с чем в работе обосновано предложение о переходе к референдарной модели отрешения Президента РФ от должности: инициатива отрешения от должности Президента РФ исходит от Государственной Думы РФ, а итоговое решение принимает народ на референдуме.

2. В случае совершения Президентом РФ государственной измены, иного тяжкого преступления он может быть отрешен от должности. Предусмотренные Конституцией РФ основания отрешения Президента РФ требуют расширения за счет отказа от использования при их формулировании уголовно-правовых терминов. Предлагается в качестве оснований отрешения от должности Президента РФ закрепить неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение им своих конституционных обязанностей; а также совершение деяния, повлекшего последствия в виде нарушения территориальной целостности Российской Федерации. Указанные основания предложено закрепить в федеральном законе «О конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации», разработка которого может рассматриваться в качестве перспективы развития нормативной базы, регламентирующей правовые основы реализации конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации.

3. Практическое значение признания отмены неконституционных актов Президента мерой конституционно-правовой ответственности состоит не только в исключении из правовой системы такого акта, но и в применении к

Президенту, допускающему неконституционное нормотворчество, неблагоприятных последствий в виде отрешения от должности.

4. Повышению качества законодательной деятельности Государственной Думы, формированию «чувства ответственности» каждого депутата за осуществление своих полномочий может способствовать проведение голосования по вопросу об оценке результатов деятельности Государственной Думы, думских фракций и отдельных депутатов гражданами России.

5. Влияние граждан России на представителей депутатского корпуса ограничено институтом выборов. Необходимость возрождения отзыва депутатов как меры конституционно-правовой ответственности должна рассматриваться с практических позиций.

6. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации не обладают реальными полномочиями для привлечения членов Правительства РФ к конституционно-правовой ответственности. Вопросы конституционно-правовой ответственности членов Правительства РФ всецело зависят от решений Президента РФ. Предлагается усилить роль Государственной Думы посредством наделения ее правом освобождения от должности отдельного члена Правительства РФ (Заместителя Председателя, федерального министра) в случае повторного выражения ему недоверия палатой.

Заключение

В результате проведенного исследования были сформулированы следующие основные выводы:

1. В науке конституционного (государственного) права сложилась определенная дискуссия о соотношении терминов «государственно-правовая» и «конституционно-правовая» ответственность. Представленные понятия следует рассматривать как тождественные, но с оговоркой на то, что параллельное их существование как двух отраслевых видов юридической ответственности исключается.

2. Становление государственно-правовой ответственности как вида юридической ответственности следует относить к начальному этапу строительства советского государства (1918 г.), а появление нового вида юридической ответственности (в научно-теоретическом контексте) относится к началу 70-х годов XX века.

3. Единство позитивной и негативной юридической ответственности выражается в том, что позитивная юридическая ответственность коррелирует регулятивной функции права, тогда как негативная юридическая ответственность производна от охранительной функции. Указанные функции являются в определенной степени самостоятельными, но при этом одна без другой утрачивает обязательный взаимодополняющий элемент. Взаимообусловленность регулятивной и охранительной функций права прослеживается через рассмотрение общественных отношений, урегулированных нормами права (правоотношений), которые являются достаточно уязвимыми для посягательств. Государство в лице законодательных органов устанавливает запреты в отношении нежелательных действий, а для субъектов предусматриваются конкретные виды санкций. Тем самым природа правоотношений обуславливает возможность принуждения через реализацию санкции. Правоохранительные правоотношения не исчерпывают потенциала юридической ответственности,

который проявляет свое действие во всех без исключения правоотношениях как средство повышения эффективности правового регулирования.

4. В науке конституционного права не выработано унифицированного подхода к определению конституционно-правовой ответственности. Двухаспектное понимание конституционно-правовой ответственности позволило сформулировать авторское определение позитивной и негативной конституционно-правовой ответственности.

Позитивную конституционно-правовую возможно определить как применение уполномоченными субъектами законодательно установленных мер к субъектам конституционно-правовых отношений в случае ненадлежащего исполнения ими статусных обязанностей последствия которого характеризуются инстанцией, реализующей соответствующие меры как негативные.

Ретроспективная конституционно-правовая ответственность – это опосредованная государственным принуждением обязанность субъектов конституционно-правовых отношений в случае нарушения ими конституционных и иных правовых норм претерпевать установленные законом ограничения, выраженные в юридических санкциях.

5. Критерием разграничения публично-правовой и конституционно-правовой ответственности является принадлежность последней к соответствующей отрасли права. Публично-правовая ответственность не соотносится с отдельной отраслью права, а представляет собой результат научного познания правовой природы различных отраслевых видов юридической ответственности, обеспечивающим выделение их существенных признаков.

6. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях употребляет термины конституционная и конституционно-правовая ответственность. На основе анализа решений высшего органа судебного конституционного контроля вычлняются принципы применения конституционно-правовых мер. В практическом ключе конституционно-

правовая ответственность должна также базироваться на общих принципах юридической ответственности: законности, целесообразности, индивидуализации и неотвратимости наказания, что позволит обеспечить действенность всей системы конституционно-правовой ответственности.

7. Неприкосновенность Президента РФ является абсолютной. Единственным случаем лишения неприкосновенности Президента РФ выступает возможность отрешения его от должности Советом Федерации в рамках конституционной процедуры, инициированной Государственной Думой. Многоступенчатый усложненный характер рассматриваемой процедуры делает ее практически нереализуемой. Зарубежной конституционной практике известны более демократичные и упрощенные способы отрешения главы государства от должности, в рамках которых окончательное решение об отрешении главы государства от должности принимается на всенародном голосовании. В связи с чем в работе обосновано предложение о переходе к референдарной модели отрешения Президента РФ от должности: инициатива отрешения от должности Президента РФ исходит от Государственной Думы РФ, а итоговое решение принимает народ на референдуме.

8. В случае совершения Президентом РФ государственной измены, иного тяжкого преступления он может быть отрешен от должности. Предусмотренные Конституцией РФ основания отрешения Президента РФ требуют расширения за счет отказа от использования при их формулировании уголовно-правовых терминов. Предлагается в качестве оснований отрешения от должности Президента РФ закрепить неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение им своих конституционных обязанностей; а также совершение деяния, повлекшего последствия в виде нарушения территориальной целостности Российской Федерации. Указанные основания предложено закрепить в федеральном законе «О конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации», разработка которого может рассматриваться в качестве перспективы развития нормативной базы,

регламентирующей правовые основы реализации конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации.

9. Практическое значение признания отмены неконституционных актов Президента мерой конституционно-правовой ответственности состоит не только в исключении из правовой системы такого акта, но и в применении к Президенту, допускающему неконституционное нормотворчество, неблагоприятных последствий в виде отрешения от должности.

10. Повышению качества законодательной деятельности Государственной Думы, формированию «чувства ответственности» каждого депутата за осуществление своих полномочий может способствовать проведение голосования по вопросу об оценке результатов деятельности Государственной Думы, думских фракций и отдельных депутатов гражданами России.

11. Влияние граждан России на представителей депутатского корпуса ограничено институтом выборов. Необходимость возрождения отзыва депутатов как меры конституционно-правовой ответственности должна рассматриваться с практических позиций.

12. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации не обладают реальными полномочиями для привлечения членов Правительства РФ к конституционно-правовой ответственности. Вопросы конституционно-правовой ответственности членов Правительства РФ всецело зависят от решений Президента РФ. Предлагается усилить роль Государственной Думы посредством наделения ее правом освобождения от должности отдельного члена Правительства РФ (Заместителя Председателя, федерального министра) в случае повторного выражения ему недоверия палатой.

Библиографический список

Нормативные правовые акты, иные официальные документы

а) нормативные правовые акты с 1917 по 1993 гг.

1. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Совета Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов «О праве отзыва делегатов» от 4 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 3. – Ст. 49.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.
3. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик: принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1924. – № 2. – Ст. 24.
4. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР. – 1925. – № 30. – Ст. 218.
5. Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «Об отзыве депутата» от 23 июля 1928 г. // СУ РСФСР. – 1928. – № 104. – Ст. 657.
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята Чрезвычайным VIII съездом Советов СССР 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.
7. Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 1. – Ч. 97.
8. Уголовный кодекс РСФСР: утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 (в ред. от 30 июля 1996 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 32. – Ст. 3843.

9. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 7 октября 1977 г. (в ред. от 14 марта 1990 г.) // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 3. – С. 14.

10. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. (с изм. от 9 декабря 1992 г. № 4061-1) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 2. – Ст. 55.

11. Закон СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 12. – Ст. 189.

12. Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1991. – № 17. – Ст. 512.

б) нормативные правовые акты с 1993 г. по настоящее время

13. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

14. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2013 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

15. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

16. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 24 апреля 2008 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

17. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 2 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74.

18. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

19. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г., с изм. от 3 февраля 2014 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

20. Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» (в ред. от 28 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 7. – Ст. 617.

21. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г., с изм. от 18 марта 2014 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I) – Ст. 4921.

22. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 7.

23. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 50 (ч. IV). – Ст. 6952.

24. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.

25. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740.

26. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1999 г. № 1012 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 32. – Ст. 4048.

27. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 558 (в ред. от 3 декабря 2013 г.) «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // СЗ РФ. – 2009. – № 21. – Ст. 2543.

28. Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» (в ред. от 3 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 39. – Ст. 4589.

29. Указ Президента Российской Федерации от 19 сентября 2012 г. № 1304 «Об объявлении дисциплинарного взыскания Министру образования и науки Российской Федерации, Министру регионального развития Российской Федерации, Министру труда и социальной защиты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 39. – Ст. 5260.

30. Указ Президента Российской Федерации от 17 октября 2012 г. № 1411 «О Говоруне О.М.» // СЗ РФ. – 2012. – № 43. – Ст. 5850.

31. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 22 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

32. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета

Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 30 октября 2013 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635.

33. Законопроект № 212998-6 о внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (о порядке досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы) // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL:<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=212998-6&02> (дата обращения: 01.03.2013).

34. Решение Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы Геннадия Владимировича Гудкова с 14 сентября 2012 года // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3692/> (дата обращения: 03.04.2013).

35. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. – 2012. – № 287.

Судебная практика

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 1996. – № 9. – Ст. 828.

37. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 52. – Ст. 6447.

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2)

Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3118.

39. Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 472-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Приходько Павла Юрьевича на нарушение его конституционных прав Постановлениями Государственной Думы от 20 апреля 2005 года "Об объявлении амнистии в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов" и "О порядке применения Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов"» // Конституционный Суд Российской Федерации. – URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 18.03.2013).

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2013. – № 1. – Ст. 78.

Монографии, учебная и справочная литература

41. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007 г. – 784 с.

42. Бернштейн Д. И. Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения / под ред. Ш.З. Уразаева. – Ташкент: Изд-во «Фан» Узбекской ССР, 1989. – 150 с.

43. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты / науч. ред. В.С. Основин. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1985. – 154 с.
44. Богданова Н.А. Наука советского государственного права: историко-теоретическое исследование. – М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 1989. – 136 с.
45. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). – М.: Юридическая литература, 1976. – 216 с.
46. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. – М.: Проспект, 2011. – 190 с.
47. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 259 с.
48. Вышинский А.Я. Государственное устройство СССР. 3-е изд., испр. и доп. – М.: Юрид. изд-во НКЮ Союза ССР, 1938. – 48 с.
49. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов советского государства. – М.: Юридическая литература, 1982. – 184 с.
50. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: учеб. пособие. – М.: Альфа, 2005. – 686 с.
51. Галицков В.А. Конституционно-правовая характеристика Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: монография. – Екатеринбург: Уральский юрид. ин-т МВД России, 2012. – 141 с.
52. Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. – Краснодар: Изд-во Кубанского гос. ун-та, 2011. – 95 с.
53. Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: науч.-практ. пособие. – М.: Проспект, 2011. – 232 с.
54. Златопольский Д.Л., Гулиев В.Е. Верховный Совет СССР – высший орган государственной власти советского союза. – М.: Общество по распространению политических и научных знания РСФСР, 1962. – 39 с.

55. Иванов А.А. Правонарушение и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: учеб. пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 120 с.
56. Исторический материализм / под общ. ред. проф. Ф.В. Константинова. – М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1950. – 747 с.
57. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. – 149 с.
58. Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. – Екатеринбург, 2009. – 276 с.
59. Карасев А.Т., Савоськин А.В. Конституционно-правовой статус депутата в Российской Федерации: учеб. пособие. – Екатеринбург: УрГИ, 2013. – 256 с.
60. Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России: учеб. пособие / отв. ред. акад. Ю.А. Веденеев. – М.: Юриспруденция, 1999. – 288 с.
61. Кириченко М.Г. Верховный Совет СССР (К итогам деятельности Верховного Совета СССР пятого созыва). – М.: Гос. изд-во юрид. литературы, 1962. – 96 с.
62. Кириченко М.Г. Высшие органы государственной власти РСФСР. – М.: Советская Россия, 1968. – 244 с.
63. Кириченко М.Г. Демократический централизм в советском государственном строительстве. – М., 1960. – 157 с.
64. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. – М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 2011. – 472 с.
65. Конституция общенародного государства / под общ. ред. М.С. Смиртюкова и К.М. Боголюбова. – М.: Изд-во полит. литературы, 1978. – 247 с.
66. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных

субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации: монография. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

67. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). – М.: Формула права, 2006. – 560 с.

68. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. – М.: Юристъ, 2003. – 538 с.

69. Краснов М.А. Ответственность власти. – М.: Магистр, 1997. – 56 с.

70. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. – М.: Изд-во Института гос-ва и права РАН, 1995. – 55 с.

71. Кутафин О.Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2004. – 407 с.

72. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – 444 с.

73. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). – М.: Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.

74. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. – М.: Изд-во полит. литературы, 1974. – Т. 35. – 599 с.

75. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. – М.: Норма, 2010. – 304 с.

76. Марино И. Президент Российской Федерации: конституционно-правовые отношения. От Конституционного Сопреждения до современной практики. – М.: АЛМИ, 2007. – 187 с.

77. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Проспект, 2004. – 640 с.

78. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 245 с.

79. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. – М., 1961. – Т. 20. – 827 с.

80. Основин В.С. Нормы советского государственного права. – М.: Гос. изд-во юрид. литературы, 1963. – 110 с.
81. Пеньков Е.М. Социальные нормы: управление, воспитание, поведение: монография. – М.: Высшая школа, 1990. – 176 с.
82. Резник Г.М. Когда наступает ответственность. – М.: Юридическая литература, 1980. – 120 с.
83. Рудинский Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права (труды разных лет). – М., 2006. – 1234 с.
84. Русинов С.И., Рянжин В.А., Кожохин Б.И., Сивов В.А., Хохлов В.Ф., Дрейшев Б.В., Моралёва К.А., Николаева К.А. Советское конституционное право. – М.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. – 463 с.
85. Самощенко И.С. Правонарушения и юридическая ответственность: учеб. пособие. – М., 1966. – 29 с.
86. Степанян Ц.А. Развитие В.И. Лениным и И.В. Сталиным учения о социализме и коммунизме / отв. ред. Н.П. Васильев. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1952. – 483 с.
87. Стучка П.И. Учение о государстве и о Конституции РСФСР. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Красная новь, 1923. – 349 с.
88. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: учеб.-практ. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Дело, 2000. – 304 с.
89. Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 240 с.
90. Чирков А.П. Ответственность в системе права: учеб. пособие. – Калининград: Изд-во Калининградского ун-та, 1996. – 77 с.
91. Шабуров А.С. Социальная ответственность личности в условиях перестройки. – Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1990. – 167 с.
92. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература, 1974. – 352 с.

Комментарии законодательства

93. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011; СПС «КонсультантПлюс».

Диссертационные исследования, авторефераты диссертаций

94. Авдеенкова М.П. Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 200 с.

95. Батюшенков В.А. Конституционная ответственность в сфере обеспечения национальной безопасности России: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 159 с.

96. Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 54 с.

97. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – 348 с.

98. Голубев В.В. Юридическая ответственность Правительства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 153 с.

99. Гороховцев О.В. Конституционная ответственность в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 171 с.

100. Жогин О.В. Конституционная ответственность как объект теоретико-правового исследования: дис. ... канд. юрид. наук. – Пенза, 2008. – 222 с.

101. Завьялов Д.Ю. Конституционная ответственность как особый вид юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2002. – 213 с.

102. Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006. – 368 с.

103. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 56 с.

104. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 416 с.

105. Кошелев Е.В. Конституционная ответственность в Российской Федерации, ее стадии: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2006. – 211 с.

106. Матросов С.Н. Теоретико-правовые основы конституционной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 167 с.

107. Сергеев А.Л. Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 189 с.

108. Хачатрян А.С. Конституционно-правовая ответственность парламентариев Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 187 с.

109. Хугаева Р. М. Конституционная ответственность высших органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2011. – 182 с.

Научные статьи

110. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 9–32.

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

112. Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 27–30.

113. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. – 1998. – № 1. – С. 8–40.

114. Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 29–36.

115. Авдеенкова М. П. Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность // Государство и право. – 2005. – № 7. – С. 85–89.

116. Алебастрова И. А. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 81–88.

117. Алексеев И.А. К вопросу о понятии ответственности в системе права // Государство и право. – 2009. – № 2. – С. 83–87.

118. Алехичева А.В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. – 2006. – № 8. – С. 144–148.

119. Ардашкин В.Д. О принуждении по советскому праву // Советское государство и право. – 1970. – № 7. – С. 33–39.

120. Арутюнян А.Ш. Ответственность и свобода // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 2. – С. 2–5.

121. Астафичев П.А. Народный суверенитет: понятие, содержание, конституционные формы выражения // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 4. – С. 2–10.

122. Базылев Б.Т. Сущность санкций в советском праве // Правоведение. – 1976. – № 5. – С. 33–48.

123. Барабашев Г.В. Ответственность органов управления перед Советами // Советское государство и право. – 1981. – № 5. – С. 4–12.

124. Бачило И.Л. Компетенция и ответственность субъектов управления // Советское государство и прав. – 1981. – № 11. – С. 21–28.

125. Безруков А.В. Единство государственной власти и законодательная власть в системе разделения властей // Проблемы права. – 2012. – № 1. – С. 16–21.

126. Безруков А.В. Роль Президента России в механизме реализации конституционных принципов федерализма, единства государственной власти и разделения властей // Политика и общество. – 2013. – № 3. – С. 263–269.

127. Бельский К.С. Персональная ответственность и дисциплина в государственном управлении // Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 65–73.

128. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Отзыв депутата представительного органа: соотношение политической и конституционной ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 7. – С. 30–33.

129. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 33–37.

130. Богданова Н. А. Ответственность в структуре конституционно-правового статуса субъекта конституционного права // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России и опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 76–80.

131. Василевич Г.А. Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 42–53.

132. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность членов правительства // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 5. – С. 8–10.

133. Виноградов В.А. Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 4. – С. 2–4.

134. Витрук Н. В. Конституционная ответственность: вопросы теории и практики // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 33–42.

135. Гаджиев Г. А. К вопросу о разграничении конституционно-правовой и гражданско-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 58–63.

136. Галузин А.Ф. О конституционных правонарушениях // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 18. – С. 2–4.

137. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 24. – С. 9–12.

138. Демидов М.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти перед парламентом за распоряжение финансовыми ресурсами // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 17. – С. 14–17.

139. Дзидзоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 23–25.

140. Добрынин Н. М. К вопросу о конституционной ответственности // Государство и право. – 2010. – № 10. – С. 17–25.

141. Добрынин Н.М. К вопросу о территориальном измерении конституционализма // Государство и право. – 2012. – № 1. – С. 14–22.

142. Дорохин С. В. Ответственность в конституционном праве как форма публично-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 102–109.

143. Духно Н.А., Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 12–17.

144. Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 4–15.

145. Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 80–86.

146. Зенин С.С. Динамизм конституционного принципа народовластия в Российской Федерации: теоретический аспект // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 11. – С. 3–8.

147. Зиновьев А.В. Конституционная ответственность // Правоведение. – 2003. – № 4. – С. 4–16.

148. Иванова В.С. Институт импичмента и правовой статус Президента США // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 1. – С. 42–44.

149. Ильин А.В. Импичмент главы государства: историко-теоретические аспекты // Правоведение. – 2004. – № 5. – С. 61–70.

150. Казьмина Е.А. Проблемы закрепления прав российского народа в Конституции России // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 2–4.

151. Карасев А.Т. Депутатский мандат: конституционно-правовая характеристика // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского ун-та МВД России. – 2009. – № 2. – С. 149–153.

152. Карасев А.Т., Крысанов А.В. Механизм парламентского контроля в системе персональной конституционно-правовой ответственности членов Правительства Российской Федерации // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2014. – № 2. – С. 3–14.

153. Карп А.А. Право отзыва депутата // Советское государство и право. – 1949. – № 11. – С. 38–44.

154. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 86–91.

155. Колосова Н. М. Особенности конституционной ответственности в России // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 89–93.

156. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в РФ: основания классификации и проблемы реализации // Российский юридический журнал. – 2011. – № 1. – С. 127–143.

157. Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. – 2012. – № 9. – С. 5–12.

158. Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 17. – С. 18–22.

159. Коток В.Ф. Основные принципы представительной системы в странах народной демократии // Советское государство и право. – 1949. – № 11. – С. 35–47.

160. Краснов М.А. Юридическая ответственность – целостное правовое явление // Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 73–77.

161. Кривенко Л.Т. Роль Конституции в формировании новой практики контроля Верховных Советов за деятельностью подотчетных органов // Советское государство и право. – 1982. – № 5. – С. 3–11.

162. Крысанов А.В. К вопросу о несовместимости деятельности членов Правительства РФ с иными запрещенными видами деятельности как основании их конституционно-правовой ответственности // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. – 2013. – № 5. – С. 27–31.

163. Крысанов А.В. Конституционно-правовая ответственность членов Правительства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 45–49.

164. Крысанов А.В. Юридическая природа и значение конституционно-правовой ответственности в системе конституционно-правового регулирования // Проблемы права. – 2012. – № 6. – С. 38–44.

165. Куриленко А.В. Вопросы систематизации ответственности Президента России как гаранта Конституции РФ // Современное право. – 2011. – № 12. – С. 33–36.

166. Кучинский В.А. Мандат советского депутата // Советское государство и право. – 1963. – № 2. – С. 110–115.

167. Лебедев В.А. Теоретические основы конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Вестник Челябинского гос. ун-та «Право». – 2001. – № 1. – С. 8–15.

168. Лейст О.Э. Дискуссии об ответственности: проблемы и перспективы // Вестник Моск. гос. ун-та. – Сер. 11. Право. – 1981. – № 2. – С. 45–53.

169. Лисьев А.В. Конституционная ответственность законодательного органа и его должностных лиц // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 3. – С. 25–27.

170. Литвиненко И. В. Чей посланец депутат и кого он представляет в нынешней России? // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 8. – С. 17–20.

171. Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 12–19.

172. Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. – 1992. – № 1. – С. 30–49.

173. Мамитова Н.В., Чепус А.В. Правовая политика в сфере парламентской ответственности Правительства как форма конституционной ответственности в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. – 2013. – № 1. – С. 26–30.

174. Марино И. Отрешение Президента РФ от должности: разработки, концепции, позиции участников Конституционного совещания 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 47–54.

175. Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5. – С. 19–22.

176. Назаров Б.Л. О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности // Советское государство и право. – 1981. – № 10. – С. 29–38.

177. Несмеянова С.Э. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 4. – С. 20–22.

178. Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 24–29.

179. Полянский В.В. Конституционная ответственность в свете задач гармонизации публичной власти в федеративном государстве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 209–213.

180. Приймак Д.Ю. Конституционно-правовой статус Председателя Правительства РФ // Закон и право. – 2007. – № 7. – С. 71–72.

181. Равин С.М. Основные особенности советского государственного права // Правоведение. – 1961. – № 1. – С. 3–14.

182. Руденко В.Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 44–53.

183. Рунец С.В. Актуальные вопросы ответственности главы государства [Электронный ресурс] // Общество и право. – 2008. – № 3; СПС «КонсультантПлюс».

184. Самощенко И.С. Юридическая ответственность – важнейшее средство укрепления социалистической законности // Советская юстиция. – 1966. – № 13. – С. 6–8.

185. Сергеев А.Л. Конституционная ответственность Президента Российской Федерации // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права: сб. ст., посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. – М., 2012. – С. 136–146.

186. Стародубцева И.А. Конституционно-правовая ответственность Правительства перед парламентом в России и Франции // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 47–49.

187. Статкявичюс М. Перспективы развития института импичмента в современном демократическом государстве // Правоведение. – 2004. – № 5. – С. 43–50.

188. Сырых В.М. Правовое государство как идеал развития русской государственности // Российский юридический журнал. – 2013. – № 2. – С. 18–20.

189. Гархов В.А. Понятие юридической ответственности // Правоведение. – 1973. – № 2. – С. 33–40.

190. Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность Правительства РФ: основные деликты // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 45–51.

191. Трофимова Г.А. Основания конституционно-правовой ответственности Президента РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 17–22.

192. Филиппова И. А. Отзыв депутатов как мера конституционной ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 345–350.

193. Хугаева Р.Г. Ответственность высших органов государственной власти и разделение властей [Электронный ресурс] // Общество и право. – 2010. – № 3; СПС «КонсультантПлюс».

194. Цалиев А.М. Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации // Вестник Владикавказского научного центра. – 2009. – № 2. – Т. 9. – С. 20–23.

195. Червонюк В.И., Артюхов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 8–13.

196. Черданцев А.Ф., Кожевников С.Н. О понятии и содержании юридической ответственности // Правоведение. – 1976. – № 5. – С. 39–48.

197. Шаргородский М.Д. Детерминизм и ответственность // Правоведение. – 1968. – № 1. – С. 40–48.

198. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35–43.

199. Шорина Е.В. Конституционные основы взаимоотношений Советов и органов народного контроля // Советское государство и право. – 1979. – № 6. – С. 3–11.

200. Шугрина Е.С. Понятие и элементы конституционно-правовой ответственности в работах академика О.Е. Кутафина // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права: сб. ст., посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. – М., 2012. – С. 116–135.

201. Явич Л.С., Базылев Б.Т. Рецензия на монографию И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшина «Ответственность по советскому законодательству» // Правоведение. – 1972. – № 3. – С. 127–128.

202. Якубов А.Е. Еще раз об отрешении Президента РФ от должности и уголовном праве // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 7. – С. 20–24.

Интернет-источники

203. Импичмент Президенту России Б.Н. Ельцину. Сборник энциклопедий. – URL: <http://omop.su/article/11/132954.html> (дата обращения: 22.03.2013).

204. Импичмент. Репортаж из Государственной Думы. – URL: http://1993.sovnarkom.ru/ТЕХТ/СТАТУИ/zavtra_99_285.htm. (дата обращения: 22.03.2013).

205. Конституция Социалистической республики Вьетнам. Принята Национальным Собранием СРВ 15 апреля 1992 г. // Российский правовой портал: библиотека Пашкова. – URL: <http://constitutions.ru/archives/35> (дата обращения: 13.09.2013).

206. Миронов потребовал отправить Ливанова в отставку // Взгляд. Деловая газета. – URL: <http://www.vz.ru/news/2013/9/10/649629.html> (дата обращения: 21.11.2013).

207. Мотивированное предложение о выражении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации недоверия Правительству Российской Федерации. – URL: <http://www/left.ru/2001/6/kprf19.html>. (дата обращения: 24.01.2013).

208. Мотивированное предложение о выражении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации недоверия Правительству Российской Федерации. – URL: <http://kprf.ru/news/pr/30685.html>. (дата обращения: 24.01.2013).

209. Нарышкин С.Е. Государственная Дума работает над законопроектом «О Федеральном собрании». Российское агентство правовой и судебной информации. – URL: <http://rapsinews.ru/legislation/20130520/267455043.html> (дата обращения: 05.06.2013).

210. Нарышкин: Единороссы поддержали обращение об отставке Ливанова // Взгляд. Деловая газета. – URL: <http://vz.ru/news/2013/4/22/629794.html> (дата обращения: 21.11.2013).

211. Общий толковый словарь русского языка. – URL: <http://tolkslovar.ru/k6452.html> (дата обращения: 28.10.2013).

212. Овсепян Ж. И. Критерии конституционной ответственности в РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://lawcanal.ru/html.acti.static.actii.konstitucionnoeravno.html> (дата обращения: 12.03.2013).

213. Премьер-министр России Дмитрий Медведев встал на защиту министра образования РФ Дмитрия Ливанова, за отставку которого выступили депутаты Госдумы // Взгляд. Деловая газета. – URL: <http://www.vz.ru/news/2013/4/17/629157.html> (дата обращения: 21.11.2013).

214. Сенат Чехии объявил президенту импичмент, обвинив его в госизмене // РосБизнесКонсалтинг. – URL: <http://top.rbc.ru/politics/04/03/2013/847876.shtml> (дата обращения: 18.03.2013).

215. Стенограмма заседания Государственной Думы 9 октября 2013 г. // Официальный сайт Государственной Думы РФ. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3927/> (дата обращения: 21.11.2013).

216. Чехия: Конституционный Суд не будет рассматривать дело Клауса // Политический журнал «Мир и политика». – URL: <http://mir-politika.ru/4173-chehiya-konstitucionnyu-sud-ne-budet-rassmatrivat-delo-klausa.html> (дата обращения: 30.03.2013).

217. URL: <http://rbcdaily.ru/politics/562949984814725>

218. URL: <http://government.ru/gov/>

219. URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=447885> (дата обращения: 05.11.2013).