

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© **Зелепукин Роман Валерьевич**

кандидат юридических наук, заместитель директора по научной работе,
доцент кафедры конституционного и международного права
Института права и национальной безопасности
Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина
Россия, г. Тамбов
lexcomplex@yandex.ru

Предметом представленного исследования являются доктринальные подходы зарубежных и отечественных правоведов, положения нормативных правовых актов, правоприменительная практика, затрагивающие становление и развитие конституционной ответственности, ее состав и меры применения. Цель работы заключается в изучении проблем реализации конституционно-правовой ответственности, как теоретического, так и практического плана. Особое значение имело применение специальных юридических методов исследования (историко-правовой метод, формально-юридический, сравнительно-правовой). Область применения результатов составляет конституционно-правовая сфера, правоотношения, складывающиеся в рамках организации и функционирования публичной власти. В качестве выводов отмечается, что ряд особенностей конституционно-правовой ответственности: ей свойственно сочетание юридических и политических начал; конституционно-правовая ответственность имеет негативный (заключается в наступлении неблагоприятных последствий) и позитивный (заключается в наступлении мер поощрительного характера) аспекты; меры негативной конституционно-правовой ответственности могут быть применены в случае отсутствия вины.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, юридическая ответственность, конституционное правонарушение, конституционный строй, публичная власть.

Конституционно-правовая ответственность является особым видом юридической ответственности. Она не унифицирована и не обобщена как уголовная и административная ответственность, смешана с политической ответственностью, значением виновности. Ее особый характер во многом предопределен мерами государственного принуждения за совершение конституционных правонарушений, которые стали формироваться и институционализироваться во многом независимо друг от друга в ходе практики реализации конституционных норм.

Конституционная ответственность развивается во многом благодаря институтам демократических принципов.

По мнению французского правоведа М. Тропера, анализирувавшего становление конституционной ответственности в период Великой французской революции, «решающую роль в становлении ее концепции играло появление идеи правительственной функции, которая появилась в прямой связи с необходимостью

обосновать наделение исполнительной власти теми компетенциями, которые не вытекали из исполнительной функции, но которые нельзя было связать с законодательной функцией» [3, с. 196]. Новая концепция дала превосходное обоснование всем этим компетенциям и позволяла наделить исполнительную власть полномочиями, вытекающими из правительственной функции, — в первую очередь правом проводить внешнюю политику. Этот подход давал возможность обозначать в качестве правительства одновременно и властный орган, наделенный всеми юридическими функциями государства, и функцию, определяемую как система компетенций правительства в органическом смысле — система, в которой существенным элементом были внешние сношения. В связи с этим зарождается представление о конституционной ответственности — парламентское большинство, которое высказывает неодобрение по поводу способа ведения дел правительственной властью, может попытаться ее наказать путем инициации отставки [3, с. 202].

Исходя из этого, полагаем, что ключевое значение для развития и становления конституционно-правовой ответственности оказало формирование и реализация принципа разделения властей в части проявления элементов системы сдержек и противовесов.

Так, в зарубежных странах распространен институт интерpellации. Интерpellация представляет собой особую форму запроса депутата парламента правительству или отдельным министрам по определенному кругу вопросов. Например, институт интерpellации, использующийся высшим органом законодательной власти Франции с 1867 г., до сих пор широко распространен и выступает способом осуществления контроля парламентом. Как отмечает А. В. Чепус «институт интерpellации является надежнейшим и часто единственным средством в руках политического меньшинства парламента, осуществляющего парламентский контроль за действиями правительства, а также публичного выражения своего несогласия с работой того или иного министра» [4, с. 214]. При этом, «от интерpellации следует отличать простой запрос, который чаще всего является обращением к министру с целью получения необходимой информации, не затрагивающей политику, проводимую данным министерством» [4, с. 215].

Вместе с тем, следует отметить, что наибольшее распространение получили такие формы привлечения исполнительной власти к ответственности парламентариями, как вотум недоверия, отказ в доверии, а также импичмент.

Исходя из выявленных особенностей конституционно-правовой ответственности, она определяется нами как вид юридической ответственности, применяемый в сфере правоотношений, регулируемых нормами конституционного права, и содержащий в себе политические основания и последствия, а также выражающийся в негативном (наступлении неблагоприятных последствий, в том числе при отсутствии вины) и позитивном (применении поощрительных мер в результате исполнения конституционных прав и обязанностей, в том числе установленных полномочий) аспектах.

Следует подчеркнуть, что во многом конституционная ответственность регулируется целым комплексом норм разнообразных нормативных актов, включая положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов. Нередко мы можем встретить такую ситуацию, когда диспозиция или гипотеза и диспозиция нормы закреплена в одном акте, а ее санкция — другом.

Например, положениями Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», но не вступившими в силу до его одобрения на общероссийском голосовании, вводится запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации для ряда лиц, занимающих государственные должности, и иным должностным лицам — Президент Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации (сенаторы Российской Федерации), Председатель Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации, федеральные министры, высшее должностное лица субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), руководитель федерального государственного органа, Уполномоченный по правам человека, судьи, прокуроры.

Положения о наличии указанного запрета можно квалифицировать в качестве диспозиции конституционной нормы. Порядок установления этого запрета будет установлен отдельным федеральным законом, что будет составлять гипотезу нормы. Полагаем, что в этом же федеральном законе должна быть закреплена и санкция — досрочное прекращение полномочий лица, замещающего государственную должность, или иного должностного лица, в отношении которого положениями Конституции Российской Федерации установлен указанный запрет.

Рассматривая проблемы реализации конституционной ответственности, следует отметить усложненную процедуру реализации отдельных мер конституционной ответственности. Например, отрешение от должности Президента Российской Федерации. Как отмечено выше, процедура отрешения требует не только выдвижения обвинения и его утверждения, но и подготовки специального заключения Государственной Думы, заключений Верховного и Конституционного судов Российской Федерации. Также эта процедура ограничена специально установленным сроком.

Однако такие усложнения в данном случае представляются нами оправданными, так как связаны с первым лицом государства и требуют особого внимания к соблюдению порядка и надлежащему выявлению и установлению оснований для применения рассматриваемой меры конституционной ответственности.

Вместе с этим, положения о конституционной ответственности не обобщены на законодательном уровне, что затрудняет их применение и соотношением между собой существующих мер рассматриваемой конституционной ответственности. В качестве решения данной проблемы может быть рассмотрено принятие специального законодательного акта, посвященного мерам конституционной ответственности, что уже предлагалось в литературе в виде либо единого «специального конституционного кодекса», либо специальных федеральных законов, посвященных конституционно-правовой ответственности в отдельных сферах, с целью «конкретизировать конституционные нормы по аналогии с тем, как это делается по отношению к другим видам юридической ответственности» [2, с. 58].

Предлагаемый законодательный акт мог бы включить в себя перечень установленных мер конституционной ответственности, общие принципы, условия и порядок привлечения к ней.

Еще одной проблемой, на наш взгляд, является воплощение восстановительной функции применения мер конституционной ответственности. Как нами отмечалось ранее, восстановительная функция является одной из основных функций конституционной ответственности. Но в виду особенностей и специфики оснований рассматриваемого вида юридической ответственности ключевое проявление имеет функция карательного характера. Как известно, суть восстановительной функции, с одной стороны, в устранении причин, послуживших основанием для применения мер конституционной ответственности, а также, с другой стороны, в восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов, включая возмещение причиненного вреда (ущерба).

Устранение причин, а также последствий конституционных правонарушений можно выявить в такой процедуре как федеральное вмешательство. Нами уже отмечалось ранее, что федеральное вмешательство в Российской Федерации в отношении какого-либо субъекта Российской Федерации предусмотрены в статьях ст. 3.1, 9, 19, 26.1, 29, 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также эта мера предусмотрена и распространена в зарубежной практике (например, в Германии Бундесрат принимает необходимые меры для принуждения субъекта федерации (земли) к выполнению своих обязанностей). Меры и формы федерального вмешательства достаточно полноценно обобщены Д.Р. Балковым: «Во-первых, федеральное правительство может давать указания субъектам федерации и их органам относительно способа осуществления ими исполнительной власти (ст. 37 Основного закона ФРГ, ст. 353 Конституции Индии). Во-вторых, возможно назначение федерального уполномоченного, к которому переходит власть в субъекте федерации. Федеральные органы могут принимать на себя временную опеку над властями субъекта федерации; как правило, она не распространяется на судебные органы. Так, в Пакистане, пока осуществляется федеральное вмешательство в дела провинции, Парламент может принимать законы для провинции или любой ее части по любому вопросу, даже не отнесенному к ведению федеральной законодательной власти, а Федеральное правительство принимает на себя полномочия губернатора провинции или направляет губернатора провинции, чтобы тот принял от имени Федерального правительства все функции правительства и других исполнительных органов провинции (ст. 232 Конституции Пакистана). В-третьих, федеральное правительство в экстренных случаях может использовать войска (ст. 185 Конституции Швейцарии). В-четвертых, возможна приостановка (полностью или частично) действия отдельных конституционных положений, касающихся не только органов (должностных лиц) субъектов федерации, но также прав и свобод граждан и др. (ст. 358 и 359 Конституции Индии, ст. 232 Конституции Пакистана). Наконец, в-пятых, федеральным органам может быть предоставлено полномочие принимать необходимые меры по своему усмотрению для сохранения общественного порядка, внутренней или внешней безопасности (ст. 185 Конституции Швейцарии). Например, согласно ст. 232 Конституции Пакистана во время федерального вмешательства Федеральное правительство вправе принимать такие меры, которые сочтет необходимыми или желательными для достижения целей вмешательства» [1, с. 25–27]. Таким образом, федеральное вмешательство призвано, в первую очередь, не покарать лиц,

отрешаемых от должности, а восстановить нарушенные права и нарушенное состояние конституционного устройства на территории субъекта федерации.

В большинстве случаев, восстановление нарушенных прав допускается в рамках отдельного процесса на основании фактов, установленных и вступивших в силу, в качестве преюдиционных. Условия, порядок и последствия признания фактов, установленных в ходе привлечения тех или иных лиц к конституционной ответственности, могли быть установлены в специальном законодательном акте, регулирующем общие вопросы конституционной ответственности и применения ее мер. Полагаем данное обстоятельство достаточно важным на практике, так как в действующем законодательстве призраком преюдициальности установлен только применительно к случаям, установленным вступившими в силу судебными актами и рамках отдельных видов судопроизводства.

При этом полагаем, что практически во всех случаях, связанных с причинением вреда (ущерба) в результате конституционного правонарушения, потребуется рассмотрение самостоятельного спора в рамках либо гражданского, либо арбитражного судопроизводства. Взаимосвязь порядка привлечения и последствий конституционно-правовой ответственности с другими видами судопроизводств, рамках которых будут рассмотрены споры о возмещении вреда (ущерба) могут получить закрепление как в процессуальных кодексах, так и в специальном законе о конституционной ответственности.

В заключение следует подчеркнуть, что учитывая сложность конституционной ответственности с точки зрения ее надлежащего и целостного установления и обобщения на нормативном уровне, представляется целесообразным создание системной доктрины регулирования конституционной ответственности, что может послужить концептуальной и теоретически обоснованной концепции нормативно-правового регулирования конституционной ответственности, так как имеющаяся сегодня неопределенность в известной степени затрудняет применение мер конституционной ответственности, а также учет и реализацию ее правовых последствий, в том числе с точки зрения воплощения восстановительной функции рассматриваемого вида юридической ответственности, не только для устранения причин конституционного правонарушения, но и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов, включая возмещение причиненного вреда (ущерба).

Литература

1. Балкавой Д. Р. Понятие и юридическая природа института федерального вмешательства // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 3. С. 25–27.
2. Виноградов В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2002. № 10. С. 55–64.
3. Тропер М. Конституционная ответственность и функция правления // Известия ВУЗов. Правоведение. 2014. № 4(315). С. 196–212
4. Чепус А. В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 209–216.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITY

Roman V. Zelepukin

Cand. Jur. Sciences, Deputy Director of Law and Nationality Security

Institute for Scientific Work, Associate Professor

of Constitutional and International Law Department

Derzhavin Tambov State University

Russia, Tambov

lexcomplex@yandex.ru

The subject of the presented research is the doctrinal approaches of foreign and domestic legal scholars, the provisions of normative legal acts, law enforcement practice, affecting the formation and development of constitutional responsibility, its composition and measures of application. The purpose of the work is to study the problems of the implementation of constitutional and legal responsibility, both theoretical and practical. Of particular importance was the use of special legal research methods (historical-legal method, formal-legal, comparative-legal). The scope of application of the results is the constitutional and legal sphere, the legal relations that develop within the framework of the organization and functioning of public power. As conclusions, it is noted that a number of features of constitutional and legal responsibility: it is characterized by a combination of legal and political principles; constitutional and legal responsibility has negative (consists in the occurrence of adverse consequences) and positive (consists in the occurrence of incentive measures) aspects; measures of negative constitutional and legal liability can be applied in the absence of guilt.

Keywords: constitutional and legal responsibility, legal responsibility, constitutional offense, constitutional system, public authority.