

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО И КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ПЕРЕД ЛИЧНОСТЬЮ*

Аннотация. Данная статья посвящена проблемам изучения конституционной ответственности в связи с формированием современного правового государства в Российской Федерации. Автор рассматривает различные подходы к конституционной ответственности государства перед личностью, оцениваются правовые отношения, возникающие по данным основаниям.

Ключевые слова: правовое государство, гражданское общество, теория государства и права, личность, юридическая ответственность.

Идея правового государства предполагает отсутствие монополии государства на власть и преимущество в соотношении свободы государства и общества у отдельной личности. Эта концепция носит в некотором роде универсальный характер, присутствуя хотя бы отчасти в политической и правовой идеологии цивилизаций всех народов.

Правовое государство как специальная государственно-правовая конструкция новейшего времени – особая форма развитой правовой организации публично-политической власти свободных индивидов как официально признанных субъектов прирожденных и неотчуждаемых прав человека и одновременно субъектов прав и свобод гражданина.

Разнообразны виды юридической ответственности государства перед личностью, некоторые из которых апробированы, реализуются при наличии предусмотренных в законе оснований (например, внедоговорная гражданско-правовая, возникающая из причинения имущественного вреда личности). Другие, в том числе конституционная и международно-правовая, еще только находят своих сторонников среди правоприменителей, нуждаются в более четкой правовой регламентации, практике осуществления. Неотъемлемым условием формирования основ правового государства в России способна стать только неотвратимая реализация юридической ответственности государства и его представителей перед личностью. Регулирование организации государственной власти, закрепление форм и механизмов её осуществления ряд авторов относит к предмету *конституционного права* [1, 15-17].

Так, согласно точке зрения М.В. Баглая, предмет конституционного права охватывает две сферы общественных отношений: а) защиты прав и свобод человека (отношения между человеком и государством); б) сфера государственного управления (властеотношения) [2, 5]. Исследователь отмечает, что устройство государственной власти предполагает не только учреждение органов государственной власти и управления, но и регламентацию широкого круга отношений между ними [3, 8]. Разнообразные аспекты взаимодействия органов публичной власти регулируется также конституционно-правовыми нормами [4, 1].

В рамках принципа разделения властей высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ может быть привлечен к юридической ответственности. Основания и порядок привлечения к ней установлены норма-

* © Маров И.В.

ми конституционного права, таким образом, здесь речь идет именно о конституционной ответственности.

При обращении к этому виду ответственности следует отметить, что как самостоятельный вид юридической ответственности она выделена относительно недавно. «Конституционная ответственность не может быть аналогом других видов юридической ответственности, ее специфика еще недостаточно изучена, а высказанные мнения весьма разноречивы», - пишет В.О. Лучин [5, 279].

Устанавливая меры конституционного воздействия, законодательство не дает четкого определения конституционной ответственности и даже не пользуется соответствующей терминологией. Такое закрепление предлагалось проектом Федерального закона «О федеративных органах исполнительной власти», предусматривающего, что федеральные органы исполнительной власти «несут установленную законодательством Российской Федерации конституционную... ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них функций» (ст. 13 проекта Закона) [6, 335]. Конечно, такое положение далеко не бесспорно, особенно в части закрепления возможности привлечения к уголовной ответственности органа публичной власти, который, являясь юридическим лицом, не может быть субъектом преступления. Однако, на наш взгляд, это может быть обоснованно в части попытки придать легитимность конституционной ответственности.

Ю.П. Еременко одним из первых в науке государственного (конституционного) права исследовал понятие конституционной ответственности. Под ней он понимал «установленную государством и выраженную в конституционных нормах государственного права обязанность, обращенную к государствам и общественным объединениям, должностным лицам, гражданам соблюдать конституционные нормы и в случае их нарушения претерпевать определенные конституцией и иными законами лишения политического характера» [7, 160].

Предпринимаются попытки выделить ее сущностные признаки. А.А. Кондрашев, например, к их числу относит «государственное и общественное осуждение в виде угрозы применения или непосредственного использования принудительных мер (преимущественно организационного характера, реже личного характера) за совершенное противоправное деяние – конституционное правонарушение» [8, 37].

Отдельными авторами в свое время было предложено считать, что конституционная ответственность «объединяет в себе политическую, моральную и юридическую», на том основании, что «на конституционном уровне термин «правонарушение» слишком узок и не точен» [9, 84]. Это видение излишне расширяет границы конституционной ответственности. Оно позволяет любую властную принудительную меру, имеющуюся в нормах конституционного права, считать ответственностью. В этом случае не приходится говорить о собственно юридической ответственности. В противном – в содержание юридической ответственности необходимо включить, например, и общественное порицание, и моральный бойкот, и просто отставку лица в связи с ненадлежащим осуществлением им своих полномочий или даже из политических соображений.

Поэтому при рассмотрении такого вида юридической ответственности, как конституционная ответственность органов публичной власти в системе разделения властей, мы будем говорить только о мерах юридической ответственности, единственным основанием применения которых должно быть со-

вершение органом публичной власти конституционного правонарушения или иного действия, посягающего на законные права и интересы личности и, тем самым, дискредитирующего власть. Следует сказать, что в данном случае в законодательстве должно быть четко закреплено основание и механизм привлечения лица к ответственности, обеспечивающей неотвратимость наступления юридической ответственности за совершенное конституционное правонарушение.

Анализ нормативно-правового материала, регламентирующего данную сферу отношений, позволяет достаточно уверенно выделить основных субъектов конституционной ответственности за правонарушения перед личностью. Это Президент страны, Федеральное собрание России, главы администрации субъектов РФ, их законодательные органы власти. Каждый из перечисленных субъектов имеет свои юридические особенности претерпевания мер ответственности, учитывая индивидуальный статус и специфику конституционно-правовых санкций.

Санкции в конституционном праве в большинстве своем лишены имущественного содержания. Их ядром являются меры властно-принудительного действия, связанные с реализацией воздействия на организационную структуру государственных органов, на ликвидацию неправомерного состояния, на предотвращение незаконного функционирования публичного органа.

Меры конституционно-правовой ответственности закреплены в Конституции РФ, федеральных законах и в Конституциях (уставах) и законах субъектов РФ, составляющих основу правового регулирования базовых общественных отношений, складывающихся в области осуществления государственной власти.

По Конституции РФ иммунитетом (неприкосновенностью) обладают: президент РФ (ст. 91), депутаты Государственной думы РФ, члены Совета федерации РФ – в течение всего срока их полномочий (ст. 98, ч. 1), федеральные судьи, в том числе и судьи Конституционного Суда РФ (ст. 122, ч. 1).

Меры конституционно-правовой ответственности реализуются в ответ на совершение правонарушений, посягающих на основные элементы системы государственной власти, затрагивающие наиболее значимые стороны осуществления государственных функций (доступ к участию в реализации государственной власти граждан, деятельность высших органов власти, регулирование деятельности институтов. В целом отметим, что основная роль в применении мер конституционной ответственности «по вертикали», в обеспечении прочности российского федерализма принадлежит Президенту РФ (который опирается на своих полномочных представителей в федеральных округах) [10, 104-110] и Конституционному суду РФ.

Вместе с тем, в определенном объеме (на определенных стадиях, в процедуре применения мер конституционной ответственности) «задействованы» иные виды судов и прокуратура РФ. Суды общей и арбитражной юрисдикций имеют большие возможности обеспечения «вертикали власти», во-первых, потому что все их звенья (за исключением мировых судей) относятся к категории федеральных судов и обязаны осуществлять проверки законности, т.е. проверки соответствия законов и иных нормативных актов субъектов РФ федеральным законам. Кроме того, постановлением Конституционного суда РФ от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п.1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ», за судами общей юрис-

дикции признается ограниченное право проверок конституционности и признания недействительными законов субъектов РФ, содержащих такие же положения, какие уже были признаны неконституционными Конституционным судом РФ, т.е. основывать свои решения на соответствующем решении Конституционного Суда РФ (п. 4 Постановления Конституционного суда). Прокуратура РФ также может быть определена как важный участник процедуры применения мер конституционной ответственности. Согласно ФЗ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре РФ» (в редакции от 17 ноября 1995 г. и 10 февраля 1999 г.) она осуществляет надзор за соответствием законам РФ актов, издаваемых законодательными (представительными) органами субъектов РФ; а прокурор и его заместитель вправе опротестовать противоречащие закону правовые акты и обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействующими (абз. 1, 3 п. 3 ст. 22 Закона «О прокуратуре»; п. 1 Постановления Конституционного суда РФ от 11 апреля 2000 г.).

Орган государственной власти несет ответственность не как юридическое лицо, а как субъект, представляющий государство. Поскольку он действует от имени государства, то оно, в свою очередь несет ответственность перед личностью. Поэтому ущерб в данном случае возмещается не конкретным органом, а государством в целом. Именно такой подход взят за основу при формулировании понятия «конституционная ответственность», исходя из норм ст. 53 Конституции РФ, которая гласит, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного действием или бездействием органов государственной власти или должностных лиц.

Можно выделить особенности, присущие конституционно-правовой ответственности государства перед личностью: выраженный политический характер; индивидуальный и коллективный характер данной ответственности; нарушение прав личности как основание конституционно-правовой ответственности; возможность ее наступления при отсутствии вины нарушителя; отсутствие регламентации в федеральном законе процессуального порядка применения некоторых мер конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность отражает участие в отношениях, складывающихся в сфере организации, осуществления, принадлежности государственной власти и в сфере взаимоотношений государства и личности, а также отражает стремление субъектов к власти, влиянию на определение общей воли государства, руководящей роли в нем [11, 78-79].

Таким образом, если говорить о политическом характере конституционно-правовой ответственности, то необходимо согласиться с мнением Б.А. Страшуна, который считает, что «наиболее ярко политическая подоплека конституционно-правовой ответственности проявляется при парламентских и смешанных формах правления в характерном для этих форм институте парламентской ответственности правительства» [12, 72]. Ведь именно основания этой ответственности являются чисто политическими, в то время как санкции носят юридический характер и порождают юридические последствия. Собственно политический характер ответственности правительства в указанном случае проявляется именно в чисто политических основаниях данной ответственности. Приведем пример: отставка министра в случае его несогласия с политикой кабинета по социальным вопросам, фактом ущемления прав граждан. Такое основание для отставки невозможно закрепить в нормах права, то есть его можно признать чисто политическим. Вместе с тем эта «политическая от-

ставка” оформляется мерами юридической ответственности.

Если имеет место применение конституционно-правовой ответственности, то отстранение от должности президента или губернатора, в отличие от увольнения с должности, допустим, члена правительства его председателем (дисциплинарное взыскание), всегда производится органом или должностным лицом, не являющимся вышестоящим (а точнее, не формирующим и непосредственно руководящим) по отношению к подвергаемому взысканию, и основанием ответственности здесь выступает деяние, нарушающее конституционные нормы, а не факт нарушения трудовой дисциплины.

Еще одной особенностью конституционно-правовой ответственности является сочетание специальной судебной процедуры применения санкций с внесудебными формами, а также самостоятельное применение мер ответственности определенными уполномоченными государственными органами, должностными лицами и в редких случаях – нетипичными субъектами – населением [13, 13-16].

Так, например, законодательный орган субъекта Российской Федерации вправе досрочно прекратить полномочия руководителя высшего исполнительного органа власти субъекта в случае издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, уставу и законам субъекта, при условии установления этих фактов в решении соответствующего суда и неустранении выявленных нарушений этим руководителем в течение одного месяца (п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Иными словами, участие в процедуре отстранения от должности высшего должностного лица субъекта принимают как судебные органы, так и орган законодательной власти, причем роль суда сводится лишь к констатации факта, а инициатива в возбуждении процедуры и окончательное решение по делу составляют прерогативу представительного органа.

На основании подпункта «г» пункта 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» Президентом Российской Федерации были отрешены от должности руководители органов исполнительной власти Амурской области, Корякского и Ненецкого автономных округов.

Будучи проявлением связи и взаимной ответственности личности и государства, юридическая ответственность – это один из существенных гарантов правопорядка, важная мера защиты интересов личности, общества и государства. Отличительными свойствами такого правового государства как специальной государственно-правовой конструкции и нового типа государства являются отмеченные выше компоненты: гуманитарно-правовой (официально закреплённые прирождённые и неотчуждаемые права и свободы человека); нормативно-правовой (верховенство правового закона), организационно-правовой (разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную). Подобная специальная государственно-правовая конструкция (то есть современное правовое государство) предполагает современный уровень в прогрессе свободы людей и соответствующую степень развитости граждан общества и права государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституционное право Российской Федерации. - Екатеринбург, 1995. - С. 15-17.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 1999. - С. 5.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - Екатеринбург, 1995. - С. 8.
4. Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. - М., 1995. - С. 6-7; Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. - М., 1999. - С. 6-7; Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации. - М., 1998. - С. 1.
5. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - М., 2002. - С. 279.
6. Проект Федерального закона «О федеративных органах исполнительной власти» внесен депутатами Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации А.И. Лукьяновым, О.О. Мироновым // Архив Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации. - 1996. - С. 335.
7. Еременко Ю.П., Рудинский Ф.М. Проблема ответственности в советском государственном праве. - М., 1985. - С. 30-34; Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность. - Саратов, 1982. - С. 160.
8. Кондрашева А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации. - Красноярск, 1999. - С. 37.
9. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. - М., 1990. - С. 84.
10. См.: Сахле М.А. Взаимоотношения Президента России с субъектами РФ в сфере формирования органов государственной власти субъектов Федерации // Государство и право. - 2008. № 3. - С. 104-110.
11. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. - С. 78 - 79.
12. Страшун Б.А. К понятию конституционной ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. - М., 2001. - С. 72.
13. Калашников С.В. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 2001. - С. 13-16.

I. Marov

THE RULE OF LAW AND CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE STATE TO THE INDIVIDUAL

Abstract. This article is dedicated to the problems of the study of constitutional responsibility in connection with the formation of modern rule-of-law state in the Russian Federation. The author examines different approaches to the constitutional responsibility of the state before the personality, lawful relations are evaluated.

Key words: rule-of-law state, civic community, the theory of state and right, personality, juridical responsibility.