

Конституционная ответственность органов и должностных лиц Российского государства и правовая культура

Построение правового государства и гражданского общества в России актуализирует проблему юридической ответственности. Несмотря на наличие большого количества работ по этой тематике, на сегодняшний день остается еще много дискуссионных вопросов. Так, в российском законодательстве отсутствует официальная дефиниция юридической ответственности, в связи с чем остается непонятным, что понимает законодатель под юридической ответственностью. И это, несмотря на то, что во многих отраслях права используется названный институт.

В соответствии со статьей 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Он наделен правом осуществлять контроль за деятельностью государственных органов. Государственные же органы должны нести ответственность перед гражданами и обществом за сохранение территориальной целостности и неприкосновенности, признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Прежде чем обратиться непосредственно к проблеме юридической ответственности, необходимо хотя бы остановиться на соотношении понятий «социальная ответственность» и «юридическая ответственность». Известно, что социальная ответственность характеризует отношение общества к поступкам личности с точки зрения выполнения ею общепринятых правил. В зависимости от сферы социальной деятельности можно выделить политическую, моральную, общественную, юридическую ответственность. Юридическая ответственность является разновидностью социальной ответственности. Данные понятия соотносятся между собой как особенное и общее. Подобную точку зрения поддерживают многие ученые: Н. А. Духно, В. И. Ивакин, Е. А. Цишковский, В. В. Лазарев и др. Юридическая ответственность

* Соискатель кафедры теории и истории государства и права Саратовского юридического института МВД России.

всегда связана с применением мер государственно-принудительного воздействия. Этой особенностью она отличается от иной социальной ответственности¹.

В научной литературе существует большое разнообразие мнений относительно содержания понятия юридической ответственности, поскольку юридическая ответственность представляет собой сложное, многоаспектное явление. К изучению темы, посвященной юридической ответственности, обращались такие советские ученые, как О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, О. Э. Лейст, С. С. Алексеев, В. М. Чхиквадзе, М. М. Агарков, Д. М. Чечот, Д. Н. Бахрах, С. Н. Братусь, Н. С. Малеин, И. А. Галаган, М. Х. Фарукшин, В. А. Тархов и другие. В современной России ей уделяют внимание В. В. Лазарев, Б. Л. Назаров, В. Н. Белоновский, Д. А. Липинский, А. С. Мордовец, О. В. Рагузина, А. С. Бондарев, А. В. Кирсанова, О. М. Иванова, М. Д. Шиндяпкина, М. В. Заднепровская, И. Н. Сенякин, Р. Т. Мухаев и многие другие.

В советской литературе была распространена трактовка юридической ответственности как меры государственного принуждения, как реакции на совершенное правонарушение. Так, О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский, определяя юридическую ответственность как меру государственного принуждения, основанную на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающуюся в установлении для него определенных отрицательных последствий в виде ограничений личного или имущественного порядка, утверждают, что только сочетание этих трех элементов создает юридическую ответственность. Например, истребование вещи по виндикационному требованию у добросовестного ее приобретателя не является ответственностью, хотя здесь налицо государственное принуждение, поскольку такой приобретатель не заслуживает какого-либо осуждения².

Соглашаясь с господствующим в советской литературе мнением, что принудительное исполнение обязанности, обеспечивающее осуществление субъективного права другого лица, не является мерой юридической ответственности, С. С. Алексеев пришел к выводу, что необходимо отграничить меры принуждения к исполнению обязанности, направленные на восстановление нарушенных субъективных прав потерпевшего (меры защиты субъективных прав и обеспечения исполнения обязанностей), от иных, выраженных в новых, обременяющих лицо обязанностях, т. е. мер юридической ответственности. Меры защиты субъективных прав обеспечивают их восстановление и при отсутствии вины лица, нарушившего эти права. Юридическая же ответственность связана с виновным правонарушением, чем и объясняется возложение на правонарушителя обременений — наказания, штрафных и иных лишений и дополнительных обязанностей³.

Однако не все советские авторы разделяли традиционный взгляд, связывающий ответственность лишь с неблагоприятными последствиями для правонарушителя. О. Э. Лейст, опираясь на то, что между юридической обязанностью и ответственностью имеется тесная связь, подвергает сомнению утверждение, что ответственность всегда означает наступление неблагоприятных последствий для правонарушителя. Он исходит из того, что организующая и воспитательная роль санкции, заключенной в правовой норме (а юридическая ответственность, по его мнению, это — реализация санкции, после того как правонарушение совершено),

¹ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2000. С. 597.

² Подробнее об этом см.: *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 9; *Иоффе О. С.* Обязательственное право. М., 1975. С. 95; *Духно Н. А., Ивакин В. И.* Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. 2000. № 6. С. 12.

³ См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 378, 379–381.

состоит прежде всего в том, чтобы обеспечить исполнение юридической обязанности без применения санкции¹. С. Н. Братусь также понимает под юридической ответственностью реализацию санкции, указанной в юридической норме, исполнение обязанности в состоянии принуждения. При этом он считает, что ответственность — это один из видов санкции².

Значительное место в работах о юридической ответственности занимает трактовка ответственности как правоотношения, возникающего между правонарушителем и государством либо компетентным государственным органом (например, И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин)³. С. С. Алексеев в этой связи исходит из того, что юридическая ответственность представляет собой правовое явление (последствие), которое существует и реализуется в рамках особого охранительного правового отношения. Правовая ответственность возникает лишь на определенной стадии развития охранительного правоотношения, когда правонарушитель фактически несет обязанности по претерпеванию определенных лишений штрафного характера⁴.

Еще в советском законодательстве и правовой науке юридическая ответственность рассматривалась в двух аспектах — позитивном и негативном. *Позитивная юридическая ответственность*, как отмечает Б. Л. Назаров в Юридическом энциклопедическом словаре, возникает из юридической обязанности осуществлять положительные, полезные для социалистического общества функции и социальные роли и реализуется в регулятивных правоотношениях, в которых обязанная сторона находится в состоянии подконтрольности и подотчетности. *Негативная (ретроспективная) юридическая ответственность* возникает в связи с совершением правонарушения и представляет собой правоотношение между государством в лице его органов (суда, прокуратуры, милиции и т. д.) и правонарушителем, который подвергается за содеянное соответствующим правовым санкциям, неблагоприятным для него. Эти санкции реализуются в охранительных правоотношениях⁵.

В современной научной литературе также различаются категории позитивной и негативной ответственности. По сравнению с советским периодом понимание позитивной и негативной ответственности принципиального изменения не претерпело. Так, В. В. Лазарев под позитивной ответственностью подразумевает понимание ее субъектом того груза, который он несет на своих плечах, понимание того, что придется нести определенные лишения, если он не справится с возложенной задачей. Позитивная ответственность ассоциируется с долгом лица. Негативная юридическая ответственность определяется как мера государственного принуждения за совершенное правонарушение, связанная с претерпеванием виновным лишений личного (организационного) или имущественного характера⁶. В. Н. Белоновский различает позитивную и негативную формы реализации юридической ответственности. При этом позитивная, или добровольная, форма включает в себя ответственность за будущее поведение, тогда как негативная, или государственно-принудительная, устанавливает юридическую ответственность за прошлое противоправное поведение⁷.

¹ См.: Лейст О. Э. Санкции в советском праве. М., 1962. С. 47–48, 85, 88–90, 94.

² См.: Братусь С. Н. Указ. соч. С. 121.

³ См.: Духно Н. А., Ивакин В. И. Указ. соч. С. 12.

⁴ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 381–383.

⁵ См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев; редкол.: М. М. Богуславский и др. М., 1987. С. 296.

⁶ См.: Теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 2001. С. 332.

⁷ См.: Белоновский В. Н. Позитивные и ретроспективные формы реализации юридической ответственности // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 4. С. 30.

Аналогичной точки зрения придерживается Д. А. Липинский, который определяет добровольную форму реализации юридической ответственности как способ закрепления юридических обязанностей по соблюдению требований правовых норм, реализующийся в правомерном поведении субъектов юридической ответственности, одобряемом или поощряемом государством. Государственно-принудительная форма реализации юридической ответственности — это способ закрепления юридических обязанностей правонарушителя претерпеть осуждение, ограничение прав материального, правового или личного характера и их реализация¹.

Встречаются в литературе и иные наименования позитивной и негативной (ретроспективной) ответственности. И. А. Ильин исходил из категорий предварительной и последующей ответственности². Предварительная ответственность означает, что человек, еще не совершив поступка, уже знает о своей ответственности, а последующая ответственность есть результат искаженного правосознания, негативного поведения индивида. В этой связи А. С. Мордовец также справедливо отмечает, что позитивная и ретроспективная юридические ответственности — далеко не точные наименования. По его мнению, в научном плане наименования «поощрительная ответственность» и «принудительная ответственность» более приемлемы³.

В настоящее время научная дискуссия по поводу позитивной юридической ответственности дополнена новым взглядом на это явление. Так, О. М. Иванова в своей монографии приходит к выводу, что позитивная юридическая ответственность представляет собой, во-первых, единство объективной и субъективной сторон; во-вторых, обязанность соблюдать предписание правовых норм, т. е. обязанность действовать правомерно; в-третьих, статическое состояние (предъявление требований), динамическое состояние (реализация требований, оценка деятельности); в-четвертых, организующее начало в демократическом обществе, которое имеет не только нравственное, но и юридическое содержание; в-пятых, особую связь, особое отношение гражданина с государством⁴.

Кроме указанных двух форм юридической ответственности, некоторые ученые выделяют также и стадии юридической ответственности. Речь идет о следующих стадиях: возникновение; конкретизация; реализация и прекращение правоотношений ответственности⁵.

В настоящее время также существует большое количество мнений относительно содержания понятия «юридическая ответственность». Одни авторы под юридической ответственностью понимают предусмотренную нормами права обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия, другие — меру государственного принуждения, связанную с претерпеванием правонарушителем лишений личного или имущественного характера, третьи — правовое отношение, складывающееся между правонарушителем и государством. Каждый из указанных подходов к определению юридической ответственности, бесспорно, имеет право на существование и свои преимущества.

По мнению Д. А. Липинского, юридическая ответственность едина и включает в себя как позитивную (добровольную), так и негативную (государственно-

¹ См.: *Липинский Д. А.* Понятие и виды функций юридической ответственности // *Право и политика.* 2003. № 10. С. 11.

² См.: *Ильин И. А.* Путь к очевидности. М., 1993. С. 305.

³ См.: *Мордовец А. С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н. И. Матузова. Саратов, 1996. С. 224–225.

⁴ См.: *Иванова О. М.* Основания, цели и задачи юридической ответственности / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. Самара, 2009. С. 44–62.

⁵ См., например: *Кирсанова А. В.* Правоотношение юридической ответственности / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. Самара, 2009. С. 131–171.

принудительную) ответственность. Она представляет собой юридическую обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных нормой права, реализующуюся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а в случае ее нарушения — обязанность правонарушителя претерпеть осуждение, ограничение прав материального или личного характера и ее реализация¹. В этой связи необходимо отметить, что хотя категории «ответственность» и «обязанность» тесно связаны между собой, но они не тождественны. В случае отождествления этих категорий ответственность фактически теряет свое значение и практическую пользу.

А. С. Мордовец формулирует определение юридической ответственности в широком значении с позиции естественного и позитивного права: это — выраженная в законе внешняя мера и гарантия свободы, которая способствует охране и защите интересов личности, конституционного строя, правомерному поведению субъектов и их воспитанию путем правовых стимулов и ограничений². Данное определение представляет большой интерес, поскольку соотносит ответственность с естественно-правовыми ценностями свободы, справедливости, гуманизма. В этом случае просматривается двоякая роль юридической ответственности, которая при помощи соответствующих мер поощрения и осуждения одновременно стимулирует правомерное поведение субъектов и ограничивает противоправное.

Юридическая ответственность, по мнению И. Н. Сенякина, представляет собой возникшее из правонарушений правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормах права³.

Р. Т. Мухаев под юридической ответственностью понимает применение мер государственного принуждения к правонарушителю за совершенное им противоправное деяние, связанное с претерпеванием виновным лишений личного или имущественного характера⁴.

Учитывая все изложенные мнения, можно определить **юридическую ответственность** как *разновидность социальной ответственности, представляющую собой сознательное исполнение общеобязательных норм права, а в случае нарушения указанных норм необходимость претерпевания виновным лицом неблагоприятных последствий личного или имущественного характера.*

Весьма интересной представляется проблема взаимосвязи юридической ответственности и правовой культуры. Правовая культура — несомненно, многостороннее явление, которое можно определить как один из аспектов общечеловеческой культуры, воплотившийся в праве и юридической практике, один из обязательных элементов гражданского общества, правового государства. Она включает в себя правовую культуру населения, правовую культуру должностных лиц, органов власти и государства в целом. Правовая культура составляет внутреннюю ментально-духовную сторону правовой системы общества и глубоко пронизывает правосознание, право, правовые отношения, законность и правопорядок, правотворческую, правоприменительную и любую иную юридическую деятельность,

¹ См.: *Липинский Д. А.* О системе права и видах юридической ответственности // *Правоведение.* 2003. № 2. С. 29.

² См.: *Мордовец А. С.* Указ. соч. С. 284.

³ См.: *Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько.* С. 599.

⁴ См.: *Мухаев Р. Т.* *Теория государства и права : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция».* М., 2005. С. 490.

регулирует поведение людей, сообразуясь с социокультурными, историческими особенностями различных этносов, выступает инструментом достижения социальной стабильности¹.

Ядром и важнейшей формой правовой культуры является правовая культура прав человека. Правовая культура прав человека представляет собой ценностный ориентир личности в сфере правовой жизни, это важнейшая составная часть профессиональной культуры должностных лиц. Она ассоциируется с моральными требованиями, характеризующими их отношение к праву (чувство ответственности, справедливости, гуманизма, уважения, правового долга и др.), и служит качественным показателем профессионализма и профессиональной деятельности государственных служащих².

О. П. Сауляк, формулируя в своей статье определение правовой культуры, также указывает, что уровень правовой культуры определяет правомерное поведение личности: правовая культура, по его мнению, представляет собой особый социальный механизм, с помощью которого обеспечивается процесс производства, сохранения и передачи из поколения в поколение правовых ценностей, информации, традиций, способствующих правомерной и социально активной деятельности (поведению) участников общественных отношений³. Через категорию механизма определяет правовую культуру и В. Н. Синюков: правовая культура — это механизм воспроизводства и передачи норм правового поведения⁴. Интересно его утверждение, что этот механизм определяется рядом психофизиологических закономерностей, которые наследуются, а также материально-вещественных и социальных условий существования людей. Действительно, с подобными утверждениями нельзя не согласиться, ведь именно высокий уровень правовой культуры граждан и соответственно должностных лиц способствует их сознательному, законопослушному и общественно полезному поведению. В этом случае граждане добровольно соблюдают правовые нормы, исполняют надлежащим образом свои обязанности, тем самым реализуется позитивная юридическая ответственность.

Взаимосвязь правовой культуры личности и позитивной ответственности подчеркивает в своей статье Т. В. Синюкова. Она определяет правовую культуру личности как знание, понимание и сознательное выполнение требований права в жизнедеятельности человека. Правовая культура предполагает не только правовую образованность человека, т. е. знание им действующего законодательства, но и наличие внутренней потребности строгого соблюдения правовых предписаний. Индивида можно считать человеком правовой культуры, по ее мнению, лишь в случае исполнения им в своей практической деятельности юридических норм в силу внутреннего убеждения, моральной установки, а не под угрозой наказания⁵.

А. С. Бондарев справедливо считает, что правовая культура имеет как бы две стороны, неразрывно связанные между собой: внешнюю — видимую и внутрен-

¹ Подробнее об этом см.: *Смоленский М. Б.* Правовая культура, личность и гражданское общество в России: формула взаимообусловленности // *Правоведение*. 2003. № 1. С. 197.

² См.: *Мордовец А. С., Рагузина О. В.* Правовая культура прав человека — условие развития уважения как принципа прав человека и принципа права // *Вестник Саратовской государственной академии права*. 2010. № 2. С. 30–31.

³ См.: *Сауляк О. П.* Правовая культура правоприменителя как фактор укрепления законности // *Следователь*. 2000. № 9. С. 42.

⁴ Подробнее об этом см.: *Синюков В. Н.* Юридическое образование и правовая культура // *Правовая культура*. 2009. № 1. С. 16.

⁵ См.: *Синюкова Т. В.* Правовая культура: понятие, структура, соотношение национального и общечеловеческого // *Правовая культура*. 2009. № 2. С. 15–17.

нюю — невидимую. Видимая сторона правовой культуры выражается в форме правомерного поведения, а невидимая находится в правосознании субъектов права в качестве правовых знаний и правовой убежденности, мотивирующих и направляющих их правомерную деятельность. Невидимая сторона обнаруживает себя только через внешнюю сторону, через правомерное поведение субъектов права¹.

Юридическая ответственность — весьма существенная часть правовой культуры субъектов права. Как часть правовой культуры юридическая ответственность субъектов права обеспечивает внутренний контроль за правомерностью их поведения, основанный на усвоении ими обязывающих и запрещающих правовых норм в силу осознания личностной и общественной ценности последних. В таком случае снижается потребность во внешнем контроле и правоохранительной деятельности в стране².

Юридическая ответственность может быть классифицирована по различным основаниям. Наиболее распространенной является классификация в зависимости от того, нормы какой отрасли права нарушаются, какой вид правонарушения совершен. В соответствии с такой классификацией традиционно различают уголовно-правовую, административно-правовую, гражданско-правовую, материальную и дисциплинарную ответственность (В. В. Лазарев, И. Н. Сенякин). Некоторые ученые по указанному основанию выделяют и другие виды ответственности. Р. Т. Мухаев, кроме указанных видов, выделяет еще финансовую, семейную и процессуальную ответственность. Финансовая ответственность наступает, по его мнению, за нарушение правил обращения с денежными ресурсами (например, взыскание неуплаченных налогов в кратном размере, штрафы, арест банковского счета и т. д.). Семейная ответственность применяется за семейные проступки (например, лишение родительских прав, расторжение брака и другие). Процессуальная ответственность наступает за нарушение установленных законом правил производства уголовных и гражданских дел, ведения судебного процесса и т. д.³ В этой связи необходимо отметить, что с развитием общественных отношений и права формируются новые отрасли, имеющие свой метод и предмет регулирования, а также и свои институты ответственности.

Многие ученые считают конституционную ответственность самостоятельным видом ответственности⁴. Конституционно-правовая ответственность, являясь одним из видов юридической ответственности, обладает всеми характерными общими признаками. В этой связи конституционно-правовую ответственность можно определить прежде всего как отрицательную оценку государством деятельности гражданина, государственного органа, должностного лица и т. д., а также как меру принуждения, реализацию санкции правовой нормы⁵.

Кроме того, конституционно-правовая ответственность имеет свои особенности, несвойственные другим видам юридической ответственности. Она может на-

¹ См.: *Бондарев А. С.* Юридическая ответственность и безответственность — стороны правовой культуры и антикультуры субъектов права. СПб., 2008. С. 35.

² Там же. С. 23.

³ См.: *Мухаев Р. Т.* Теория государства и права. С. 494.

⁴ См.: *Липинский Д. А.* О системе права и видах юридической ответственности // *Правоведение*. 2003. № 2. С. 36–37; *Крусс В. И.* Конституционные критерии юридической ответственности // *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 4. С. 21; *Савин В. Н.* Ответственность государственной власти перед обществом // *Государство и право*. 2000. № 12. С. 67.

⁵ См.: *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Юридическая ответственность : учебное пособие. М., 2005. С. 201.

ступать за нарушение норм конституционного права. Однако в некоторых нормах Конституции РФ говорится не о конституционной, а о других видах ответственности (например, в ч. 2 ст. 20 Конституции РФ речь идет об уголовной ответственности). Основное назначение конституционно-правовой ответственности — защита Конституции и других конституционно-правовых норм присущими ей средствами. При выполнении этой задачи конституционно-правовая ответственность сочетается с другими видами юридической ответственности¹.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед отдельными гражданами и населением в целом. Источником этой ответственности является прежде всего Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, законодательство субъектов и иные правовые акты, устанавливающие полномочия, права и обязанности указанных органов. Однако в Конституции не указаны меры ответственности, наступающие за нарушение конституционных норм, эти санкции закреплены в отраслевом законодательстве. Поскольку конституционное право охраняет высшие социальные ценности, оно нуждается в собственных средствах защиты. Санкциями конституционной ответственности могут быть: отрешение от должности; отмена незаконного решения органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ; роспуск Государственной Думы; досрочное прекращение полномочий законодательного органа; введение чрезвычайного положения на территории субъекта и другие.

В настоящее время невыполнение своих обязанностей Российским государством (например, невыплата заработной платы, пенсий, пособий и т. д.) фактически не приводит к привлечению его к какой-либо юридической ответственности. Зачастую нарушение конституционных прав и свобод происходит путем их незаконного ограничения. Это связано с тем, что достаточно сложно определить границу между правовым и неправовым ограничением прав и свобод граждан. В связи с этим необходимы разработка и законодательное закрепление механизма привлечения виновных в подобных нарушениях к конституционной ответственности.

Конституционная ответственность Президента РФ заключается в том, что он может быть отрешен от должности в соответствии со ст. 93 Конституции РФ. Основанием для этого может быть выдвинутое Государственной Думой обвинение в государственной измене или в совершении иного тяжкого преступления. Решение Государственной Думы о выдвигании обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Следовательно, Президент РФ несет конституционную ответственность только за совершение указанных преступлений в форме отрешения от должности по довольно сложной процедуре. При этом ни Конституция РФ, ни федеральные конституционные законы не предусматривают юридической ответственности Президента РФ за неисполнение своих обязанностей гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В этом случае ответственность может выражаться лишь в неизбрании Президента населением на второй срок.

Президент РФ может распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской

¹ См.: Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Юридическая ответственность. С. 201–203.

Федерации Государственной Думой (ст. 111 Конституции РФ) либо в случае выражения недоверия Правительству РФ (ст. 117 Конституции РФ). Указанные меры скорее относятся к политической ответственности, а не конституционной. Роспуск Думы, как правило, связан с несогласием с официально проводимой политикой, а не с нарушением правовых норм. Совет Федерации вообще не может быть распущен ни при каких обстоятельствах. Получается, что Совет Федерации не несет никакой законодательно закрепленной ответственности перед обществом¹.

Формой конституционной ответственности субъекта Федерации, по мнению С. В. Нарутто, является федеральное вмешательство в его права. В Конституции РФ отсутствуют нормы, закрепляющие основания применения мер федерального вмешательства. Статья 78 Конституции РФ содержит лишь общие положения, касающиеся возможности федерального вмешательства в дела субъектов: Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией России осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации². К мерам конституционной ответственности субъекта Федерации можно отнести: введение чрезвычайного или военного положения на территории соответствующего субъекта; приостановление действия незаконного акта исполнительного органа власти субъекта; вынесение предупреждения высшему должностному лицу субъекта, законодательному (представительному) органу субъекта; отрешение от должности высшего должностного лица субъекта; роспуск законодательного (представительного) органа субъекта.

Одной из мер конституционной ответственности субъекта является право Президента на введение чрезвычайного или военного положения на соответствующей территории (ст.ст. 87–88 Конституции РФ). Основания и порядок введения военного или чрезвычайного положения определяются соответствующими федеральными конституционными законами.

В соответствии со ст. 4 Федерального Конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»³ чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление. Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации. Немаловажное значение имеет тот факт, что в указанном Законе оговорен срок, на который вводится чрезвычайное положение: на всей территории страны — 30 суток, в отдельных местностях — 60 суток (ст. 9). Одной из мер, которая может быть применена при введении чрезвычайного положения, является полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления (ст. 11 Закона). Президент мо-

¹ Подробнее об этом см.: *Савин В. Н.* Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. 2000. № 12. С. 68.

² См.: *Нарутто С. В.* Проблемы юридической ответственности субъекта Федерации // Правоведение. 1998. № 4. С. 51–52.

³ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

жет также приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Целью введения военного положения в соответствии со ст. 1 Федерального Конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»¹ является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации (ст. 1). Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, так же как и чрезвычайное положение, вводится указом Президента РФ, который затем утверждается Советом Федерации. На территории, на которой введено военное положение, органы исполнительной власти субъектов осуществляют ряд дополнительных полномочий, направленных на обеспечение режима военного положения, например организация производства продукции для обеспечения нужд Вооруженных Сил, организация снабжения населения товарами и т. д. (ст. 15 Закона).

Ответственность органов государственной власти субъектов Федерации за незаконно принятые решения регламентируется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². Одним из принципов деятельности органов государственной власти субъектов в статье 1 Закон называет верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. Согласно названному принципу в статье 3.1. Закона определяется ответственность органов государственной власти субъектов Федерации. Они несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов и осуществляемой ими деятельности.

Мерой ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта в случае принятия им конституции (устава) и закона субъекта Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, конституции (устава) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, является роспуск указанного органа высшим должностным лицом субъекта. Немаловажно то, что ст. 9 Закона предусматривает также право Президента РФ на вынесение предупреждения законодательному органу субъекта об устранении нарушений закона и на последующий роспуск законодательного органа субъекта в случае неустранения нарушений.

Аналогичные полномочия Президента РФ закреплены в статье 29.1 Закона и в отношении высшего должностного лица субъекта. В случае издания высшим должностным лицом субъекта нормативного акта, не соответствующего федеральному законодательству, Президент РФ имеет право вынести ему предупреждение, а затем по истечении месяца отрешить высшее должностное лицо субъекта от должности. Необходимо отметить, что право Президента РФ отрешить от должности

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

высшее должностное лицо субъекта в связи с утратой доверия Президента представляется мерой ответственности более политической, нежели конституционной. Категорию доверия затруднительно определить в законодательстве в качестве основания для ответственности.

Некоторые ученые предлагают закрепить в законодательстве и другие меры ответственности субъектов Федерации: применение прямого президентского правления (в случае возникновения в результате антиконституционных действий органов государственной власти субъектов непосредственной угрозы суверенитету, государственной и территориальной целостности России), ликвидация субъекта как самостоятельного образования. Однако реализация такой меры, как ликвидация субъекта Федерации, невозможна в настоящее время, так как Конституцией РФ закреплен субъектный состав России¹.

Таким образом, перечень мер ответственности органов государственной власти России и органов государственной власти субъектов Федерации остается открытым. Выработка эффективных мер конституционной ответственности — одна из насущных задач современной правовой науки. Указанные меры ответственности являются по существу гарантией обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, соблюдения Конституции РФ, а также суверенитета и территориальной целостности России. Однако применение мер конституционной ответственности не должно носить политического характера, а должно сопровождаться четким выполнением закрепленных в законодательстве процедур.

¹ Подробнее об этом см.: *Барциц И. Н.* Федеративная ответственность: понятие и виды // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 40–46.