

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РФ (РУКОВОДИТЕЛЯ ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ)

Анализируются понятие и виды конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Конституционное право является регулятором общественных отношений в сфере организации и осуществления государственной власти. Конституционно-правовая ответственность в механизме конституционно-правового регулирования выступает необходимой мерой публичного принуждения. Она является одним из видов юридической ответственности, под которой в доктрине понимается государственное принуждение к исполнению требований права за правонарушение, каждая из сторон которого обязана отвечать за свои поступки перед другой стороной, государством и обществом. Своеобразие конституционно-правовой ответственности заключается, прежде всего, в санкциях, которые не затрагивают личной свободы субъектов конституционно-правовых отношений, их имущественного статуса, а направлены на поражение только специального статуса органа, должностного лица, организации, индивида или иного субъекта, признаваемого нормами конституционного права.

В науке конституционного права существует несколько подходов к пониманию конституционно-правовой ответственности вообще, а также органов и должностных лиц государственной власти субъектов РФ в частности. Н.М. Колосова определяет ее как необходимость наступления неблагоприятных последствий за невыполнение (ненадлежащее исполнение) субъектами права своих конституционных обязанностей и за злоупотребление своими конституционными правами [1. С. 8]. И.Н. Барциц понимает ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации как следствие нарушения федеральной дисциплины и ненадлежащего осуществления публичной власти. Он различает политическую ответственность, которую несут руководители субъектов Российской Федерации за качество осуществления ими управления субъектами Российской Федерации, государственными органами последних, и конституционную ответственность, которую несут должностные лица субъекта Российской Федерации за выполнение требований Конституции РФ, федерального законодательства, актов Президента РФ и Правительства РФ, Конституционного Суда РФ [2. С. 41–50]. С.И. Некрасов предлагает выделять только политическую (конституционно-политическую) ответственность субъектов конституционно-правовых отношений [3. С. 7–8].

Считаю, что применительно к высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) следует говорить исключительно о конституционно-правовой ответственности. Политическая составляю-

щая может влиять на аргументацию выбора поведения субъектом конституционно-правовых отношений, которая может привести к наступлению конституционно-правовой ответственности. В то же время мотивы (политические или иные), которыми руководствуется субъект при избрании способа поведения, приводят к нарушению конституционных предписаний, что и является основанием привлечения к конституционно-правовой ответственности.

С учетом действующих порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с участием Президента РФ и законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (с изменениями на 18 октября 2007 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») [4], а также процедуры применения мер воздействия на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; ст. 19, 29, 29.1 указанного Федерального закона) наступление политической ответственности вряд ли возможно, т.к., во-первых, указанные субъекты не связаны политическими правами, обязанностями, целями, программами; во-вторых, установлены правовые основания наступления ответственности (утрата доверия, нарушение Конституции РФ); в-третьих, политическая ответственность не носит репрессивного характера и не ущемляет специального правового (юридического) статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В этой связи представляется справедливым мнение Н.М. Колосовой о том, что основанием конституционно-правовой ответственности для высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) является нарушение ими своих конституционных обязанностей, тогда как политическая ответственность означает только то, что занимающее высшую государственную должность лицо может лишиться политической поддержки в силу определенной причины [5. С. 86].

Конституционно-правовую ответственность в науке подразделяют на негативную и позитивную. Под позитивной ответственностью понимают обязанность выполнять определенную регламентированную нормами права деятельность, которая характеризуется элемен-

тами правосознания и законности. Негативная ответственность наступает за невыполнение функций и нарушение законодательства. С приведенной классификацией не согласны исследователи, считающие, что конституционно-правовая ответственность может быть только негативной. По моему мнению, обоснованной является вторая точка зрения, указывающая на конституционно-правовую ответственность только в негативном аспекте: ответственность наступает лишь за совершение конституционного правонарушения. Выделение позитивной ответственности является подменной понятию надлежащего выполнения органом государственной власти или должностным лицом возложенной на него компетенции, которая особым образом интегрирует в себе права и обязанности. Установление компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) означает запрет для него выходить за эти рамки, а для других субъектов – вторгаться в эту сферу, если иное не предусмотрено правовыми нормами. Любое нарушение данного баланса является конституционным деликтом и должно влечь наступление конституционно-правовой ответственности.

Конституционное правонарушение (конституционный деликт) – это противоправное деяние субъекта конституционных правоотношений в соответствующей сфере общественных отношений, приведшее к определенному общественно вредному результату, за которое предусмотрено применение санкций нормами конституционного права [3. С. 7–8]. Иными словами, конституционный деликт – это деяние, не отвечающее должному поведению и влекущее за собой применение мер конституционно-правовой ответственности. По справедливому замечанию В.О. Лучина, не соответствует должному поведению любое деяние (действие или бездействие), отклоняющееся от конституционной модели, нарушающее запреты, выходящее за дозволенные пределы либо противоречащее общим началам (принципам) и смыслу Конституции РФ [6. С. 21]. Конституционный деликт, отмечает Т.М. Пряхина, – это всегда виновное деяние, т.к. субъект осознает общественную вредность совершаемого поступка и сознательно идет на совершение конституционного правонарушения или допускает его совершение [7. С. 287].

Конституционными правонарушениями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) являются несоблюдение Конституции РФ и федерального законодательства (п. 8 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г.); принятие противоречащих Конституции РФ и законам актов и длительное неприведение их в соответствие, в том числе неисполнение судебных решений (п. 2 ст. 19 указанного закона); неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) полномочий (п. 2 ст. 19 указанного закона) и др. Каждое из указанных правонарушений является опасным для российской государственности вследствие

того, что оно ведет к умалению авторитета государственной власти и подрыву устоев российского государства.

Обязательным элементом конституционно-правовой ответственности является санкция, отсутствие которой делает данный институт декларативным. Конституционно-правовая санкция – это предусмотренная законом мера государственного принуждения, влекущая наступление неблагоприятных последствий репрессивного характера для правонарушителя за совершение им конституционно-правового деликта. В конституционном праве выделяют правосоставительные, штрафные, предупредительные, пресекательные, карательные санкции. Однако далеко не все из приведенных санкций являются таковыми. Так, приостановление действия акта является мерой пресечения или мерой предупреждения, которая не несет в себе карательного (негативного) элемента конституционно-правовой ответственности.

Таким образом, на сегодняшний день можно говорить о недостаточности нормативного регулирования вопросов конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Нормативной базой для дальнейшего развития данного института выступают Конституция Российской Федерации и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (с изменениями на 18 октября 2007 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которых заложены основы конституционно-правовой ответственности. Однако в указанных источниках не раскрываются основания, санкции, порядок привлечения, сроки и иные существенные элементы конституционно-правовой ответственности. Поэтому актуальным является вопрос о разработке и принятии федерального закона о конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Как указывает Н.Н. Черногор, отсутствие системности в понятийном ряду, а порой и подмена понятий, разрушают основы общей теории правонарушения и юридической ответственности, что возможно преодолеть через нормативное регулирование [8. С. 108]. Конституционно-правовая ответственность главы субъекта Российской Федерации требует формализации, четкого законодательного закрепления составов конституционно-правовых нарушений, установления конституционно-правовых санкций. Специальный федеральный закон позволит урегулировать следующие вопросы: понятие и принципы конституционно-правовой ответственности, основания ее наступления, субъекты и виды ответственности, механизмы реализации, понятие конституционного деликта, способы защиты от неправомерного привлечения к ответственности, сроки и иные элементы. В науке существует и более кардинальная точка зрения, последователи которой предлагают внести изменения в Конституцию РФ, дополнив ее новой главой – «Конституционно-правовая ответственность». Но

к этому предложению следует отнестись критически, т.к. урегулирование данного правового института возможно осуществить федеральным законодательством без изменения текста Конституции РФ.

Вышеизложенное позволяет сделать следующее определение конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – это неизбежно наступающие негативные последствия, определенные в установленной законом конституционно-правовой санкции, в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае совершения им виновного (умышленно или

по неосторожности) конституционного правонарушения (конституционного деликта).

Нормативное регулирование конституционно-правовой ответственности имеет особое значение для стабилизации государственного управления, поскольку неправомерные действия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации наносят значительный ущерб обществу и государству. Правовая регламентация института конституционно-правовой ответственности позволит сделать нормой правомерное поведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, урегулировать их деятельность, а следовательно, деятельность государства в целом [9. С. 15]. В субъектах Российской Федерации уровень правового нигилизма высших должностных лиц (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) сохраняет высокую степень, что возможно преодолеть через конституционно-правовой институт конституционно-правовой ответственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М.: Городец, 2000. 192 с.
2. Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства в России: перечень мер // Субъекты Российской Федерации: Законодательство, организация власти и управления: Сб. науч. тр. М., 2000. С. 41–58.
3. Некрасов С.И. Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификация // Государство и право. 2005. № 8. С. 5–13.
4. Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5084.
5. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 86–91.
6. Лучин В.О. Конституционные деликты // Ежегодник российского права. 2000. М., 2001. С. 21.
7. Пряхина Т.М. Конституционная доктрина Российской Федерации / Науч. ред. В.О. Лучин. М.: ЮНИТА-ДАНА; Закон и право, 2006. 323 с.
8. Черногор Н.Н. О теоретических проблемах юридической ответственности // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 105–109.
9. Литинский Д.А. Регулятивная функция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 4. С. 21–24.

Статья представлена научной редакцией «Право» 11 марта 2008 г.