

УДК 342.4

Институт конституционно-правовой ответственности России и зарубежных стран в сравнительной перспективе

© Д.А. Снетков, И.А. Гусева

*Иркутский национальный исследовательский технический университет,
г. Иркутск, Российская Федерация*

Аннотация. Публикация посвящена исследованию предмета конституционного права с позиции включения в состав регулируемых конституционным правом отношений института конституционно-правовой ответственности. Речь идет об одной из актуальных современных проблем конституционного права, которая нуждается в глубоком и разностороннем исследовании. Произведён анализ института конституционно-правовой ответственности на современном этапе государственного строительства Российской Федерации и ряда зарубежных стран. Цель данной работы – раскрытие особенностей механизма реализации конституционной ответственности в сравнительной перспективе. Статья построена на использовании прежде всего научного диалектического метода, на применении методов анализа и синтеза, историко-правового, формально-юридического, сравнительно-правового, а также законов формальной логики. Конституционное законодательство России и зарубежных стран предусматривает целую систему мер конституционно-правовой ответственности. Особое внимание уделено досрочному отзыву депутата, вето президента на принятые парламентом акты, ответственности министров или членов правительства, их солидарной ответственности, конструктивному вотуму недоверия, отказу в доверии правительству и процедуре импичмента. Обозначены основные сходства и различия. В работе делается вывод о спорном характере конституционно-правовой ответственности, различностях и тонкостях данного института в зависимости от конкретного государства.

Ключевые слова: конституция, конституционные правоотношения, конституционно-правовая ответственность, государство, государственное принуждение, политическая ответственность

Institute of Constitutional and Legal Responsibility of Russia and Foreign Countries in a Comparative Perspective

© Dmitry A. Snetkov, Irina A. Guseva

*Irkutsk National Research Technical University,
Irkutsk, Russian Federation*

Abstract. The article is devoted to the study of the subject of constitutional law from the position of including the institution of constitutional and legal responsibility in the structure of relations regulated by constitutional law. This is one of the urgent modern problems of constitutional law, which needs a deep and comprehensive study. The article analyzes the institution of constitutional and legal responsibility at the current stage of state construction of the Russian Federation and a number of foreign countries. The purpose of the article is to reveal the features of the mechanism for implementing constitutional responsibility in a comparative perspective. The article is based primarily on the use of the scientific dialectical method, on the application of methods of analysis and synthesis, historical-legal, formal-legal, comparative-legal, as well as the laws of formal logic. The constitutional legislation of Russia and foreign countries provides for a whole system of measures of constitutional and legal responsibility. The article pays special attention to the early withdrawal of the deputy, the president's veto on the acts adopted by the parliament, the responsibility of ministers or members of the government, their joint responsibility, a constructive vote of no confidence, denial of confidence in the government and impeachment procedure. The article identifies the main similarities and differences, concludes about the controversial nature of constitutional and legal responsibility, the differences and subtleties of this institution, depending on the specific state.

Keywords: constitution, constitutional legal relations, constitutional and legal responsibility, state, state enforcement, political responsibility

Конституционное (государственное) право включает в себя отдельные и довольно часто «смежные» положения об ответственности. Существование «смежных» положений связано с тем фактом, что непосредственно ответственность

наступает по нормам других отраслей права, например, уголовного, административного, гражданского права. Однако существует специфическая ответственность, которая присуща исключительно государственному праву, – конституционно-

политическая [1]. Содержание конституционной ответственности напрямую связано с конституционным несоответствием, санкции за которое предусмотрены исключительно конституционным (государственным) правом, при этом их лишь условно можно назвать санкциями, так как они обладают морально-политическим характером. Главным назначением конституционной ответственности является защита конституции и основ конституционного строя присущими ей средствами [2].

Научное сообщество подчёркивает, что конституционная ответственность распространяется лишь на определённый перечень субъектов, при этом отмечается, что данный перечень в достаточной степени обширен, так как действовать на основании соблюдения конституции обязаны органы государственной власти, местное управление и самоуправление, должностные лица, граждане и соответствующие объединения¹. Также самостоятельным субъектом выступает государство в целом. Например, статья 2 Конституции РФ провозглашает в качестве обязанности государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина². Если возникает ситуация, согласно которой незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц причиняется вред лицу, в подобном случае возмещением вреда будет заниматься государство, то есть непосредственно возложит на себя роль субъекта конституционной ответственности.

Основанием для конституционной ответственности государства выступают нарушения конституционных норм, затрагивающих права и свободы граждан. Особенностью данного вида ответственности является то, что сторонами здесь выступают как человек, так и государство в целом, а не только его органы. Данный тезис подтверждается статьёй 53 Конституции РФ, которая гласит: «Каждый имеет

право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействиями) органов государственной власти или их должностных лиц».

В Российской Федерации субъектами конституционной ответственности являются следующие: Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, Верховный суд РФ, Конституционный суд РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения, граждане, должностные лица. В целом аналогично решается данный вопрос и в США, поскольку субъектами конституционной ответственности являются Президент США, Вице-президент США, Конгресс США, кабинет министров, Верховный суд США, руководители субъектов федерации, гражданские должностные лица.

Переходим непосредственно к формам конституционно-правовой ответственности, наиболее известными являются следующие из них: роспуск парламента или досрочный отзыв депутата, вето президента на принятые парламентом акты, отрешение от должности главы государства, отставка правительства или определённого министра. Проанализируем механизм применения этих форм в современных странах.

Отзыв депутата (избранного должностного лица) – это принудительное досрочное прекращение мандата лица путем голосования избравших его граждан или избравшего его органа (при многостепенных выборах в Китае). В истории России подобная процедура была закреплена ещё в самой первой советской конституции с правомпреемством в последующих конституциях. Отметим, что данная процедура возникла ещё до образования социалистического государства, примерно в конце XIX века, заметить её можно не только в деятельности Парижской коммуны, но и в законодательстве Швейцарии либо США. Сущность отзыва избранного должностного лица сводится к тому, что данный субинститут обеспечивает возможность избирателям реализовывать эффективный контроль за своими избранниками. Стоит обозначить, что марксистско-ленинская концепция конституционного права строго отстаивала подобный субинститут, находила в нём элемент народо-властия, следствием этого является то, что в социалистических странах право от-

¹ Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2005. С. 4.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (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, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. № 31. Ст. 4398.

зыка напрямую связано с императивным мандатом [3]. Идея заключалась в том, что избранное должностное лицо обязано принимать и исполнять наказания непосредственных избирателей, при этом наказаниями считались вовсе не любые пожелания, а конструктивные инициативы с определённым порядком принятия. При неисполнении наказов депутат мог быть отозван избирателями. Однако это неединственная возможная причина отзыва депутата, существуют иные, например, избиратели могут отозвать лиц некомпетентных, недобросовестных, совершивших проступки, не совместимые со статусом народного избранника. Процесс отзыва связан с инициативой определённой группы избирателей, после инициативы начинается непосредственно голосование (проводится в том же регламенте, что и избрание), но избирателям предлагаются следующие варианты выбора: за или против отзыва. Современное состояние данного субинститута вызывает вопросы, поскольку в большинстве современных западных государств отзыв парламентария не предусмотрен законодательно, связано это с тем фактом, что западный законодатель утверждает мысль о свободном мандате, то есть предполагается, что парламентарий в первую очередь представляет интересы не своего избирательного округа, а интересы всего общегосударственного корпуса избирателей. Из этого следует, что избирательский округ не может выдавать парламентария обязательных наказов и не может досрочно отзывать его, а отзыв одного депутата посредством голосования избирателей всего государства являлся бы явно нецелесообразным (поскольку парламентарий – представитель всей нации) [4]. Подчеркнем, отсутствие права отзыва у избирательного корпуса не подразумевает отсутствие контроля над деятельностью народного избранника, поскольку парламентарии регулярно посещают свои избирательные округа, к примеру, в России на посещение собственного избирательного округа парламентария предусмотрен особый период в сессии парламента. В период посещения избирательного округа народный избранник информирует избирателей о достигнутых успехах, целях на будущее, то есть, непосредственно контактируя с населением, выстраивает векторы собственной работы в лице представителя нации. Получается западная идил-

лическая картина, согласно которой парламентарий может быть лишен мандата только тем представительным органом, в состав которого входит, либо возможно сложение мандата в связи с давлением общественности, что фактически является результатом избирательского контроля. Восточная законодательная школа считает иначе: народ обладает правом избирать публичные должностные лица, следовательно, и должен обладать правом отстранять их от должности, поэтому сегодня в Конституциях Вьетнама, Китайской Народной Республики, Кубы сохраняются положения о праве отзыва народного избранника.

Авторское мнение на счёт отзыва народного избранника сводится к тому, что абсолютная симметрия в государственном и муниципальном строительстве не допустима, поскольку так называемая сменяемость депутата является эффективным средством управления на уровне муниципалитета, поскольку сектор задач требует ежедневных решений, на уровне представительного органа государства подобная практика влечёт за собой опасную нестабильность и лихорадочность политической жизни.

Существует и форма конституционно-правовой ответственности целого парламента перед главой государства, она именуется отлагательным вето. Применяется данная процедура при возможных поспешных решениях парламента либо в связи с политической ситуацией в стране. В таких странах, как США, ФРГ, Франция, Российская Федерация, глава государства занимается промульгацией законодательных актов, принятых парламентом. Здесь стоит учесть, что он может подписать закон (в таком случае он вступит в силу) либо не сделать этого, то есть применить право вето (в данном случае закон не вступит в силу). Подобного в некоторых странах не существует, например, в государствах с монархической формой правления (Иордания, Марокко) глава государства обладает реальной властью, и подписание закона становится обычной формальностью, поскольку без предварительного согласия монарха парламента в целом не рискнёт принять законодательный акт. Данная формальность присутствует также в парламентской монархии либо республике, так как глава государства выстраивает политику в соответствии с линией

правительства, а правительство, в сущности, представлено лидерами политической партии большинства в парламенте (Италия, ФРГ). Право вето главы государства имеет важное значение лишь в президентской и полупрезидентской республике и обычно применяется в условиях, когда глава государства и большинство в парламенте принадлежат к разным партиям [5]. К примеру, в США с момента принятия конституции 1787 года глава государства использовал право вето более 2560 раз. Если рассмотреть полупрезидентскую республику на примере Франции, то с момента принятия конституции 1958 года глава государства применял право вето более 45 раз (наглядная тенденция, которая показывает, что чем больше полномочий у президента, тем чаще применяется право вето с учётом оппозиционности парламента). Если обратить внимание на Российскую Федерацию, то с момента принятия конституции право вето применялось более 300 раз, особенно массово при Б.Н. Ельцине. Преодоление права вето возможно, при этом в каждом государстве процесс преодоления различается, но сущность одна – путь вторичного принятия закона парламентом, например, в случае Чехии – абсолютным большинством. Другим примером может служить ситуация абсолютного большинства на совместном заседании палат парламента в Бразилии (с двухкратным численным превосходством нижней палаты), в случае Российской Федерации принятие осуществлялось квалифицированным большинством на отдельном заседании палат Федерального Собрания [5].

Практическая составляющая данного вопроса свидетельствует о том, что отлагательное вето преодолеть трудно. Связано это с тем, что парламентам нужно проявить консолидацию, а в случае несогласия партийных групп между собой консолидации добиться трудно. Ещё труднее преодолеть вето при двухпартийной системе, поскольку в таком случае разногласия двух правящих партий особенно проявляются, да и при наличии, а вернее, при превосходстве правящей партии над оппозицией говорить о преодолении президентского вето не приходится, а если и приходится говорить о возможности преодоления, то применяется так называемое «карманное вето» (парламент не может преодолеть вето главы государства по

причине закрытия сессии)³. Поэтому можно говорить о том, что механизм президентского вето является главным звеном системы «сдержек и противовесов», позволяет проводить главе государства ту политику, которую он считает нужной.

В то же самое время президент в качестве главы государства несёт ответственность за свои действия. Непосредственно формами ответственности являются импичмент, добровольная (вынужденная) отставка. Рассмотрим каждую из форм отдельно.

Начнём с импичмента. Как отмечает О.С. Шатманова, «...фактически это политическая ответственность главы государства перед представительным законодательным органом» [6]. Импичмент (то есть порицание) – это особый процесс, закреплённый конституционным законодательством ряда стран (США, Япония, ФРГ, Франция, Российская Федерация) и отражающий порядок привлечения главы государства к ответственности через обвинение в совершении преступления и через осуществляемое парламентом судебное разбирательство о виновности или невиновности главы государства. Подчеркнём, что сущность импичмента сводится к парламентскому суду над главой государства, но ответственность влечёт за собой исключительно отстранение от должности в случае наличия вины [7]. Безусловно, после успешной процедуры импичмента бывшего главу государства теоретически будет судить суд общей юрисдикции, в котором бывший глава выступит в роли обычного гражданина. Как правило, процедура сводится к тому, что нижняя палата представительного органа выдвигает обвинение в совершении определённого деликта, а верхняя палата решает вопрос о наличии вины (США, Россия). Процессуальные отличия в ряде стран присутствуют, например, во Франции обвинение должны выдвинуть обе палаты парламента, а в ФРГ – любая из палат парламента, но это лишь обвинение, судебное же разбирательство осуществляют специализированные судебные органы (в ФРГ – Федеральный конституционный суд, во Франции – Высокий суд правосудия) [8]. Механизм

³ Сафонов В.Е., Миряшева Е.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2020. 351 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.biblio-online.ru/bcode/449699/p.306> (05.07.2020).

импичмента в нашем государстве усложнён конституцией, поскольку требуются согласования многих условий, например, необходимо создать особую комиссию, а также обеспечить участие Конституционного суда и Верховного суда, при этом срок рассмотрения обвинений ограничен тремя месяцами [6]. Важно, что если срок истёк, то импичмент считается несостоявшимся. Не стоит забывать о процедуре смещения с должности главы государства на основании решения общенационального референдума, подобная процедура закреплена в Австрии и Исландии, однако на практике не применялась. Но тем не менее данная процедура нашла своё применение на просторах СНГ, в частности в Азербайджане в 90-е годы XX в., когда произошёл референдум с вопросом о доверии президенту А. Эльчибею, результатом референдума стала отставка главы государства.

Всё вышеуказанное – это, скорее, процедурные элементы, но существует и добровольная (вынужденная) отставка. Тот самый случай, когда общество диктует своё непосредственное мнение. В истории нашего государства добровольная (вынужденная) отставка применялась 3 раза: в 1964 г. произошла отставка Первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущёва, в 1991 г. – Президента СССР М.С. Горбачёва, в 1999 г. – Президента Российской Федерации Б.С. Ельцина. Из западных партнёров можно отметить США, где в 1974 г. состоялась отставка Р.М. Никсона.

Таким образом, досрочное прекращение исполнения своих должностных обязанностей главой государства по причине невозможности их исполнения в связи с личным заявлением главы государства либо по решению соответствующих органов (парламента, суда, специальной коллегии) действительно имеет место. Глава государства, ушедший со своего поста, лишается привилегий, но возможны исключения в виде их получения. Отметим, что в некоторых странах бывшие президенты становятся сенаторами (Италия), членами конституционного совета (Франция).

Исполнительная власть в лице правительства подобным образом несёт как гражданскую, так и политическую ответственность, а в особо редких случаях и уголовную. Гражданская ответственность подразумевает под собой непосредствен-

ное возмещение вреда (ущерба), который причинён физическим и юридическим лицам деятельностью должностных лиц исполнительных органов государственной власти. Компенсация происходит исключительно по решению суда в результате рассмотрения иска со стороны потерпевшего.

Политическая ответственность характеризуется выражением неодобрения со стороны парламента, обычно это проявляется через вынесение им вотума недоверия и отказ в доверии, а со стороны главы государства – через отправление им правительства в отставку [9]. Правительство несёт солидарную ответственность либо перед главой государства (президентская республика, абсолютная монархия), либо перед парламентом (парламентская республика, парламентская монархия), либо перед тем и другим (полупрезидентская республика). Смысл процедуры заключается в том, что правительство во главе с премьер-министром уходит в отставку при выражении вотума недоверия (акт неодобрения политики правительства, принятый палатой парламента). Кроме того, парламент может проголосовать против политики правительства, проводимой в определённых областях. В этом случае оппозицией объявляется резолюция порицания. Она может быть одобрена, если часть депутатов от доминирующей партии проголосует совместно с оппозицией. Существует негласное правило: вотум недоверия, вынесенный в отношении одного министра, обычно рассматривается как отказ в доверии правительству в целом. Парламентская ответственность министра предполагает его ответственность за абсолютно любые действия подчинённых ему должностных лиц. То есть он несёт ответственность за ошибки его аппарата либо за противоречащие его указаниям действия чиновников, как бы парадоксально это ни звучало. Добавим, что министр просто обязан согласовывать свою деятельность с официально проводимой политикой правительства. Если, предположим, министр не согласен с официальной позицией, то он должен уйти в отставку на добровольных началах. Подчеркнём, что при отставке кабинета ответственность солидарная, а при отставке определённого министра ответственность индивидуальная [10]. В отдельных государствах имеет место как солидарная, так

и индивидуальная политическая ответственность. В Конституции Италии (ст. 95), например, говорится, что «министры коллегиально ответственны за действия Совета министров, индивидуально – за действия своих ведомств»⁴. Члены правительства в парламентских республиках и парламентских монархиях несут политическую ответственность и перед премьер-министром, а в президентских республиках – перед президентом, который имеет право потребовать от каждого из них ухода в отставку.

Далее рассмотрим наиболее редкую ответственность правительства – уголовную, которая распространяется на членов правительства за произведённые нарушения при исполнении должностных обязанностей. Формы уголовной ответственности членов правительства по большому счёту подобны ответственности главы государства, то есть это особый суд, который образуется парламентом либо конституционным судом. Наиболее известный случай уголовного преследования членов правительства произошёл в современной Украине в 2010 г. (преследование членов правительства Тимошенко, например, Ю.В. Луценко, которое продолжалось до 2014 г.). Другим примером может послужить Япония 2020 г., когда произошёл арест экс-министра юстиции Кацуюки Каваи. В России тоже есть подобные примеры, так, в 2012 г. случился арест

экс-министра обороны А.Э. Сердюкова (в дальнейшем он был амнистирован). Итак, обвинения предъявляются в большинстве своём за превышение должностных полномочий, взяточничество и неуплату налогов. Вопрос о том, какая форма ответственности будет применена, в одних странах решает сам кабинет (в Великобритании), в других – парламент (в Италии). Таким образом, институт политической ответственности министров и правительства перед парламентом представляет собой важнейший инструмент парламентского контроля.

Исходя из вышеизложенного, отметим, что конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц государственной власти и местного управления (самоуправления) выступает важным элементом их правового статуса, гарантией их должного поведения и добросовестного осуществления своих полномочий. Такая ответственность носит преимущественно политический характер. Только в исключительных случаях необходимо наличие вины субъекта (должностного лица), которая устанавливается при соблюдении процессуальных норм. В целом институт конституционно-правовой ответственности достаточно сильно различается в современных государствах: есть западный законодатель с убеждениями о представительной демократии, есть восточный законодатель с идеями о равенстве. Россия же находится на смежном месте, поэтому можно констатировать, что в данный момент конституционная ответственность в нашем государстве выполняет, скорее, исключительно профилактическую функцию.

⁴ La Costituzione Italiana. Deliberazione dell'Assemblea Costituente del 22 dicembre 1947 // Senato della Repubblica [Электронный ресурс]. URL: <http://www.senato.it/1024> (28.06.2020).

Библиографический список

1. Гафуров М.С. Соотношение конституционно-правовой ответственности с другими видами юридической ответственности // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2014. № 2 (24). С. 18–27.
2. Дзыбова С.Г. Институт конституционно-правовой ответственности в современных правовых системах: сравнительно-правовой анализ // Вестник Адыгейского государственного университета. 2008. № 8. С. 310–318.
3. Ацюковский В.А. Работы В.И. Ленина 1917 г. и Вторая социалистическая революция. М.: Директ-Медиа, 2014. 388 с. [Электронный ресурс]. URL:

<http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=232181> (22.06.2020).

4. Митрохина Я.А. Муниципальная ответственность в России и зарубежных странах // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2015. Т. 15. № 1. С. 85–90.
5. Иванова К.А. Промульгация законов главой государства: российский и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 6 (55). С. 68–71.
6. Шатманова О.С. Правовое регулирование предъявления импичмента президенту в правовом государстве // Социология и право. 2012. № 2 (13). С. 101–106.

7. Адельсеитова А.Б. Особенности импичмента как формы конституционно-правовой ответственности глав государств в США и РФ // Актуальные вопросы сравнительного правоведения: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. (г. Симферополь, 19–20 апреля 2017 г.). Симферополь, 2017. С. 273–278.

8. Зарипова Г.К. Досрочное прекращение полномочий главы государства как мера конституционной ответственности (на примере Российской Федерации и Федеративной республики Германии) // Образование в России и

актуальные вопросы современной науки: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. (г. Чебоксары, 28 декабря 2019 г.). Чебоксары, 2020. С. 86–94.

9. Фридинский С.А. Конституционная ответственность правительства Российской Федерации // Вестник науки и образования. 2018. Т. 2. № 7 (43). С. 61–64.

10. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность членов правительства // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3 (48). С. 47–50.

Сведения об авторах / Information about the Authors

Снетков Дмитрий Алексеевич,
студент группы ЮРГБ-18-1,
Институт экономики, управления и права,
Иркутский национальный исследовательский
технический университет,
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Россий-
ская Федерация,
e-mail: snetkov00a@mail.ru

Гусева Ирина Александровна,
кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории права, конституционного
и административного права,
Институт экономики, управления и права,
Иркутский национальный исследовательский
технический университет,
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Россий-
ская Федерация,
e-mail: mif-leg@mail.ru

Dmitry A. Snetkov,
Student,
Institute of Economics of Management and Law,
Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federa-
tion,
e-mail: snetkov00a@mail.ru

Irina A. Guseva,
Cand. Sci. (History),
Associate Professor of Theory of Law, Constitutional
and Administrative Law Department,
Institute of Economics of Management and Law,
Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federa-
tion,
e-mail: mif-leg@mail.ru