

О ДЕЙСТВИИ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ НА КОНСТИТУЦИОННУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© 2014 Е.Е. Колпакова*

Ключевые слова: принцип законности юридической ответственности, публично-правовые образования, конституционная ответственность.

Исследуется влияние, которое оказывает принцип законности ответственности на особый вид юридической ответственности публично-правовых образований - на конституционную ответственность. Изучение данной проблемы приводит к выводу о необходимости реформирования законодательства, закрепляющего нормы конституционной ответственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Для удовлетворения различных потребностей современного общества необходимо, чтобы его участники надлежащим образом исполняли взятые на себя обязательства. Одним из эффективных способов достижения указанной цели является применение ответственности к субъектам права, нарушившим нормальное течение правоотношений.

Поскольку публично-правовые образования, под которыми общепринято понимаются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования¹, активно участвуют в правоотношениях, то и вопросы применения к ним норм, регулирующих юридическую ответственность, носят актуальный характер.

Противоправное поведение публично-правовых образований можно охарактеризовать как неиспользование, ненадлежащее применение и (или) прямое нарушение правовой нормы в ходе реализации данными субъектами властных полномочий.

Соответственно, критерием для применения мер юридической ответственности к публично-правовым образованиям является действие или бездействие, которое запрещено законодательством и причинило или могло причинить вред субъектам права: именно наличие условия о том, что ответственность наступает за совершение правонарушения, предусмотренного законом, указывает, с нашей точки зрения, на законность основания юридической ответственности. Причем данный вред может быть причинен как виновными действиями должностных лиц (свя-
занными либо не связанными с исполнением

ими своих обязанностей), так и правомерными действиями². Вина уполномоченного лица в причинении обозначенного вреда в большинстве случаев не устанавливается, однако, по нашему мнению, большое значение имеет действие уполномоченных лиц в сфере властных отношений, поскольку, если властные полномочия в процессе совершения противоправного деяния указанными лицами не осуществлялись, основания для привлечения к ответственности публично-правового образования будут отсутствовать.

Учитывая особенность территориального деления Российской Федерации, правоведы справедливо отмечают, что при наличии разграничения полномочий России и субъектов Российской Федерации необходимо разделять ответственность центра и его субъектов³.

Добавим к изложенному выше, что также следует выделять и ответственность муниципальных образований, хотя органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. Однако наличие у данных субъектов публичного права властных полномочий в отношении неопределенного круга лиц в отношении самостоятельных административных единицах позволяет говорить об осуществлении ими квазигосударственных полномочий, следовательно, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение функций, возложенных на муниципальные образования, должна быть закреплена в нормативных документах и применена в установленных законом случаях.

Ответственность названных субъектов публичного права должна быть развита на высоком уровне в связи с тем, что сама форма прав-

* Колпакова Елена Евгеньевна, аспирант Самарского государственного экономического университета.
E-mail: elenakolp@yandex.ru.

ления в Российской Федерации придает специфику принципам взаимоотношений высших органов государства и степени участия населения в формировании указанных органов⁴.

Признав существование ответственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, следует определить правовую природу данного института. Считаем, что отнесение ответственности субъектов публичного права к публичному или к частному праву в полной мере невозможно: особенности указанных лиц обладают признаками публичности даже, например, в гражданско-правовых отношениях (сочетание присутствия властных полномочий наряду со статусом субъекта гражданского права). Поэтому представляется логичным предположить, что юридическая ответственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований носит комплексный характер, правоотношение ответственности названных субъектов состоит из элементов публичного и частного права.

Комплексность характера ответственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований подтверждает также теория о смешанных правовых институтах: «Должны иметься институты смешанные. Действительно, юридическим институтом мы называем совокупность правоотношений, объединяемых общим бытовым назначением, общей социальной целью. Признаки, по которым мы объединяем отдельные права и соответствующие им обязанности, лежат в совершенно других плоскостях, чем деление права на публичное и частное. Эти признаки носят чисто практический характер и обычно вытекают из тех заданий, которые преследует правовое регулирование тех или иных социальных отношений»⁵.

Определив характер отношений ответственности с участием публично-правовых образований, следует изучить, с нашей точки зрения, выделяемый в отношении данных субъектов права особый вид ответственности - конституционную ответственность.

Обозначенный институт является относительно новым как для доктрины, так и для юридической практики России, и этим объясняется повышенный интерес к названному правовому явлению⁶. Подчеркнем, что существование данного правового института нами также признается. Полномасштабное исследование сущности конституционной ответственности в рамках нашего исследования не проводится, однако для

объективности исследования, полагаем, необходимо дать наиболее общее определение указанному виду юридической ответственности: конституционная ответственность представляет собой претерпевание публично-правовыми образованиями неблагоприятных последствий в результате нарушения ими прав и законных интересов, причем за данные нарушения предусмотрена конституционно-правовая санкция⁷.

Таким образом, дав определение указанному правовому явлению, следует рассмотреть конституционную ответственность с учетом специфики каждого публично-правового образования.

Конституционная ответственность Российской Федерации за принятые им распорядительные решения является одним из критериев демократического развития общества и представляет собой лишение органов государственной власти, их должностных лиц, соответствующих государственно-властных полномочий⁸.

На современном этапе развития законодательства России в нем нет прямого указания на существование конституционной ответственности, однако Конституционный Суд Российской Федерации подтверждает факт наличия данного вида ответственности: «Президент Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является главой государства... Именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю за ней, а также конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства Российской Федерации»⁹.

Конституционная ответственность Российской Федерации может наступать, с нашей точки зрения, при совокупном соблюдении нескольких условий: во-первых, это обладание особым статусом, включающим в себя наличие властных полномочий, а во-вторых, нарушение конституционных обязанностей (законодательство обязано содержать как основания для применения мер данной ответственности, так и процедуру привлечения к указанной ответственности).

Проанализировав действующее российское законодательство, мы приходим к выводу о существовании универсальных (например, выражение недоверия)¹⁰ и специальных (например, отрешение от должности Президента Российской Федерации (данному воп-

росу посвящена ч. 1 ст. 93 Конституции Российской Федерации)¹¹, роспуск Государственной Думы (данному вопросу посвящены ч. 4 ст. 111 и ч. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации), отставка Правительства Российской Федерации (данному вопросу посвящены ч. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации, ст. 35 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»)¹² санкций конституционной ответственности.

Полагаем, проблема принципа законности ответственности Российской Федерации заключается в двояком положении данного субъекта публичного права: высшие органы государственной власти должны быть максимально защищены от возможности произвольного применения к ним мер конституционной ответственности, поскольку данные действия могут дестабилизировать ситуацию в государстве, и, вместе с тем, гарантии их неприкосновенности не должны обозначать возможность действия данных органов произвольно, вне правового поля.

Для решения обозначенной проблемы правоведы предлагают обеспечить баланс названных ранее интересов путем создания особого порядка в сфере процедуры применения ответственности к Российской Федерации¹³, а также путем совершенствования уже существующих процедур применения мер данной ответственности. Например, некоторыми исследователями отмечается необходимость указания о том, что специально созданная структура, рассматривающая вопросы конституционной ответственности государства, не может выходить за пределы обвинения, выдвинутого его инициаторами¹⁴, или же необходимость введения в законодательство дополнительных оснований для прекращения полномочий Государственной Думы¹⁵.

В свою очередь, мы предлагаем решить обозначенные проблемы в процессе нормотворчества, издав в виде закона Российской Федерации три нормативно-правовых акта, закрепляющих основания для применения мер ответственности к высшим органам власти (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Государственная Дума Российской Федерации) и процедуру их применения. Считаем, что подробное регулирование данных вопросов на столь высоком уровне исключит созданную на сегодняшний момент декларативную возможность применения мер конституционной ответственности к Российской Федерации.

Конституционная ответственность субъекта Российской Федерации представляет собой правовую связь, которая возникает между центром и его субъектами в момент совершения последними правонарушения и заключается в применении мер ответственности под угрозой использования принуждения со стороны Российской Федерации. Данную ответственность также определяют как последствия нарушения федеративной дисциплины за ненадлежащее осуществление публичной власти¹⁶.

Следует согласиться с мнением В. Виноградова, который предполагает, что говорить о конституционной ответственности субъекта Российской Федерации можно лишь при применении Россией мер ответственности в отношении нескольких органов власти субъекта Российской Федерации и (или) если данные меры затрагивают интересы лиц, проживающих и находящихся на территории указанного субъекта¹⁷.

Таким образом, конституционная ответственность субъекта Российской Федерации подразделяется на ответственность полномочных представителей субъекта Российской Федерации перед федеральным центром и на непосредственно ответственность субъекта Российской Федерации перед населением определенного региона. И если ответственность субъекта Российской Федерации перед населением конкретной территории фактически является отражением ответственности Российской Федерации перед населением государства (например, существует возможность отзыва избирателями главы субъекта Российской Федерации (п. 9.1 ст. 69 Устава Самарской области)¹⁸, то ответственность субъектов Российской Федерации заслуживает более пристального внимания, поскольку именно она показывает уровень федерального вмешательства в осуществление властных полномочий субъектов Российской Федерации на вверенных им территориях.

К сожалению, анализ действующего российского законодательства позволил определить, что вопросы ответственности субъектов Российской Федерации перед государством урегулированы недостаточно четко.

Например, установлена ответственность в виде приостановки действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Основному закону страны и федеральным за-

конам до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации), причем принятие указанных актов должно повлечь “за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации”¹⁹. Однако юридическая квалификация основания привлечения к данному виду ответственности затруднена, поскольку обозначенные нормы содержат оценочные понятия (в частности, “массовые и грубые нарушения”, “единство правового и экономического пространства”), что позволяет поставить их действие в зависимость от правоприменителя.

Предлагаем для решения названной проблемы принципа законности ответственности специальному комитету по вопросам ответственности публично-правовых образований, создание которого было бы уместным в структуре законодательной власти, провести анализ действующего законодательства, регулирующего ответственность субъектов Российской Федерации, исключив из него термины, трактовка которых зависит от субъективного восприятия их содержания правоприменителем.

Указанные меры, полагаем, позволят упорядочить отношения, отражающие ответственность данных субъектов публичного права, а также исключить зависящее от мнения правоприменителя использование мер ответственности, последствия которых могут быть серьезными²⁰.

Конституционная ответственность муниципального образования представляет собой особый правовой институт, сочетающий в себе элементы государственного правоохранительного регулирования и внутреннего общественного саморегулирования²¹.

Специфика ответственности муниципальных образований, существенно отличающая ее от ответственности Российской Федерации и ответственности субъектов Российской Федерации, заключается, по нашему мнению, в том, что данную ответственность можно подразделить на ответственность перед населением муниципального образования (ст. 71 Федерального закона (далее - ФЗ) от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”)²², тогда как ответственность России и ее субъектов распро-

страняется на всех граждан и граждан, проживающих в определенном регионе, соответственно, и на ответственность перед государством (ст. 72, ст. 73 и ст. 74 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”).

Мы согласны, что наличие обозначенного деления преследует различные цели: если установление ответственности перед населением призвано обеспечить эффективность решения вопросов местного значения, переданных в ведение муниципальных образований, то установление ответственности перед государством направлено на соблюдение государственных интересов на уровне местного самоуправления²³. Наряду с осуществлением общегосударственных задач, ответственность муниципальных образований также направлена на эффективное удовлетворение частных интересов субъектов права, проживающих на территории конкретного муниципального образования²⁴, и на обеспечение законности осуществления публичной власти в отдельных административно-территориальных единицах. Данное положение соблюдает условие о том, что местная власть не входит в систему государственной власти, и в то же время исключает возможность злоупотребления полномочиями муниципальными образованиями.

Более того, полагаем, что повышение роли ответственности муниципальных образований перед населением сократит число применения мер ответственности данных субъектов публичного права перед государством, что будет способствовать, по нашему мнению, реализации идеи об эффективном осуществлении публичной власти, максимально приближенной к населению, одновременно с обеспечением ее правомерности.

Сложность установления конституционной ответственности публично-правовых образований состоит в том, что основание данной ответственности и порядок применения ее мер закрепляются на уровне нормативных актов органов местного самоуправления (например, отзыв выборного должностного лица местного самоуправления закреплен на уровне уставов муниципальных образований)²⁵. С нашей точки зрения, принятие основного нормативного акта муниципального образования представительным органом местного самоуправления не будет приводить к созданию эффективного механизма данного вида ответственности

ти, так как это порождает гипотетическую угрозу лишения власти каждого члена данного органа местного самоуправления.

Для решения обозначенной проблемы принципа законности ответственности муниципального образования предлагаем внести в действующее законодательство изменения, предусматривающие создание в каждом муниципальном образовании инициативных групп населения (желательно под руководством юристов-практиков), которые по вопросам установления ответственности данных субъектов публичного права могли бы подавать в представительный орган местного самоуправления проекты, обязательные для рассмотрения обозначенным органом.

В заключение нашего исследования стоит привести пример из судебной практики, свидетельствующий о применении мер конституционной ответственности и о проблемах, возникающих в процессе данного применения.

В Конституционный суд Российской Федерации поступила жалоба на противоречие Основному закону России положений п. 10 ч. 10 (согласно данной норме к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку) и ч. 11.1 (в соответствии с данной нормой представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования) ст. 35 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, а также п. 3 ч. 2 ст. 74.1 указанного ФЗ (названная норма содержит основание для удаления главы муниципального образования в отставку при условии неудовлетворительной оценки его деятельности представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данной два раза подряд), так как эти положения “содержат внутренние противоречия, пробелы в части установления полномочий представительного органа мест-

ного самоуправления, а также критериев и методики оценки деятельности главы муниципального образования, допускают произвольное использование подотчетности главы муниципального образования перед представительным органом, нарушают право граждан на участие в осуществлении власти через органы местного самоуправления, конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, умаляют достоинство личности”. Конституционный суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению жалобы, указав, что оспариваемые положения не касаются конституционных прав заявителя в связи с тем, что определяют полномочия представительного органа муниципального образования в сфере контроля деятельности иных органов местного самоуправления. Указание на оценочный характер выносимого в результате контрольной деятельности представительного органа муниципального образования решения в отношении главы муниципального образования является несостоятельным, поскольку при его принятии предполагается использование демократических процедур, а также учет различных факторов и мнений²⁶.

Таким образом, необходимо сделать вывод о том, что конституционная ответственность публично-правовых образований в настоящее время нуждается в реформировании. Решение обозначенных в данном исследовании проблем будет способствовать стабильности общественных отношений, касающихся осуществления властных полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

¹ См., например: *Крылова Е.Б.* Интерес публично-правовых образований в гражданском праве // Юридический мир. 2010. № 3. С. 52 - 54.

² *Комягин Д.Л.* Ответственность государственной казны: публичное и частное // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2013. № 1. С. 2.

³ *Мацкевич А.В.* Особенности реализации юридической ответственности государственных органов в современной России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 3. С. 17.

⁴ *Курдюкова З.Н., Васильев С.В.* Теоретические проблемы политической формы современного российского государства // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара. 2013. № 2 (100). С. 135.

⁵ *Агарков М.М.* Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1. С. 41.

⁶ Богомолов Н.С. Теория конституционной ответственности: состояние и векторы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1. С. 23-26.

⁷ Толстова И.А. Юридическая ответственность государства и его представителей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2010. С. 36.

⁸ Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 35 - 43.

⁹ По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации : постановление Конституц. суда Рос. Федерации от 11 дек. 1998 г. № 28 // Собрание законодательства Российской Федерации. 28 дек. 1998 г. № 52. Ст. 6447.

¹⁰ См., например: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ. Ст. 24, п. 2 // Собрание законодательства Российской Федерации. 18 окт. 1999 г. № 42. Ст. 5005; О Положении о порядке выражения недоверия Тольяттинской городской думой : решение Тольяттинской городской думы от 21 янв. 1998 г. № 211. Доступ из справ.-правовой системы : "КонсультантПлюс". Загл. с экрана.

¹¹ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 дек.

¹² О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 22 дек. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹³ Например, условие о непроизвольном применении мер ответственности в отношении Российской Федерации в лице главы государства призвана обеспечивать Специальная комиссия, созданная постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 июня 1998 г. № 2636-II ГД "Об утверждении Положения о Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации". См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 6 июня 1998 г. № 27. Ст. 3104.

¹⁴ Хугаева Р.Г. Конституционная ответственность высших органов государственной власти Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 15.

¹⁵ Сергеев А.Л. Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 12.

¹⁶ Барциц И.Н. Проблемы ответственности в федеративном государстве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 214 - 227.

¹⁷ Виноградов В. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2004. № 2 (47). С. 211.

¹⁸ Устав Самарской области: [принят решением Самар. губерн. думы от 18 дек. 2006 г. № 179-ГД] // Волжская коммуна. № 237 (25790). 20 дек. 2006.

¹⁹ См. второй абзац ст. 3.1 Федерального закона от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

²⁰ Например, О чрезвычайном положении : федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 4 июня 2001 г. № 23. Ст. 2277.

²¹ Дабалаев А.А. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8.

²² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. № 202. 2003.

²³ Черногор Н.Н. Современные тенденции в правовом регулировании ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Местное право. 2010. № 4. С. 31.

²⁴ Алексеев И.А. Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 60.

²⁵ См., например: Устав городского округа Самара Самарской области: [принят решением Думы городского округа Самара от 10 июля 2006 г. № 294]. Ст. 82, п. 2 // Самарские известия. № 128 (4870). 19 июля 2006 г.

²⁶ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондратенко Анатолия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 части 10 и части 11.1 статьи 35, пункта 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Определение Конституц. суда Рос. Федерации от 25 янв. 2012 г. № 114-О-О. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс". Загл. с экрана.

Поступила в редакцию 26.06.2014 г.