Крысанов Антон Вячеславович. Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Крысанов Антон Вячеславович;[Место защиты: Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации].- Челябинск, 2014.- 196 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовая ответственность: историко- и теоретико-правовые аспекты16**

1. Конституционно-правовая ответственность российском законодательстве и правовой доктрине: вопросы возникновения и развития 16

2.Правовая природа, сущность и значение конституционно-правовой ответственности в системе юридической ответственности 44

**Глава 2. Реализация конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти в Российской Федерации: вопросы теории и практики 86**

1.Конституционно-правовая ответственность Президента РФ: особенности конституционно-правового регулирования, основания порядок реализации 89

2. Конституционно-правовая ответственность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы: меры, основания и процедура реализации, проблемы правового регулирования 111

3.Конституционно-правовая ответственность членов Правительства РФ: виды, основания, вопросы реализации законодательного совершенствования 140

Заключение 170

Библиографический список

## Правовая природа, сущность и значение конституционно-правовой ответственности в системе юридической ответственности

В качестве отправной точки исследования теоретических аспектов конституционно-правовой ответственности следует взять сущность социальной ответственности. Рассмотрение проблем социальной ответственности при анализе юридической ответственности (которой является и конституционно-правовая ответственность) не противоречит логике, а напротив, позволяет «поставить» исследование на прочную методологическую основу, обеспечивающую проникновение в «корни» проблемы.

Дефиниция «социальная ответственность» по отношению к термину «конституционно-правовая ответственность» с позиции традиционной формальной логики выступает родовым понятием. Видовое понятие («конституционно-правовая ответственность») включает в себя содержание родового понятия («социальная ответственность»), но не исчерпывается им. Ответственность как явление человеческого бытия имманентно присуща всей совокупности общественных отношений, которые в той или иной степени упорядочены, а также связана с объективной необходимостью согласования поведения различных субъектов . Обособление и упорядочение ответственности, представляемой как феномен общественного взаимодействия, обуславливается совокупностью социально-экономических, политико-правовых, культурно-ценностных факторов, складывающихся в процессе деятельности человека по производству материальных благ, а также нематериальной практики. Человек всегда является участником тех или иных общественных отношений, поэтому автономность личности невозможна. Мировой истории известны случаи, когда отдельный человек на самых ранних этапах своего существования в силу разнообразных причин оказывался «отрезанным» от общества, не имел возможности коммуникации с людьми. Последствия таких ситуаций называют феноменом «маугли», который широко известен и описан. Приведенный пример служит иллюстрацией ого, чо человек изолированно от других людей не способен самостоятельно генерировать социальные черты представителя рода человеческого, обнаруживать свою социальную сущность. Включение человека в систему общественных отношений, социальную коммуникацию предопределяет для него необходимость следования социальным нормам, которые, в самом общем виде, представляют собой структурированные правила (эталоны) поведения, которые как указывает, А.С. Шабуров, определяют содержание отношений ответственности1. Категории «необходимость» и «свобода» являются ключевыми при определении содержания ответственности личности. Д. И . Бернштейн указывает: «Ответственность неразрывно связана с необходимостью соблюдения предписаний, правил поведения, подчинения, увязывания своего поведения с объективными законами природы и общества. Если нет необходимости в соблюдении каких-либо норм, предписаний, то нет и ответственности. Ответственность, прежде всего, означает выбор такой линии поведения, которая соответствует необходимости. Выбор ответственного варианта поведения предполагает свободу субъекта ответственности»2. В свою очередь свобода, по замечанию А.Ш. Арутюняна, включает и элемент долженствования3. А.С. Шабуров делает вывод о том, что необходимость является объективной предпосылкой ответственности , тогда как свобода выступает в качестве ее субъективной предпосылки4.

Вопрос о свободе воли - краеугольный камень многих философских исследований. Отдельные философы утверждают, что свободная воля существует, другие придерживаются противоположной точки зрения, указывая на то, что «все вол евые акты и мотивы поведения детерминированы, так как они не беспричинны»5. Наиболее полно проблематику «свободы воли» раскрыли Ф. Энгельс и К. Маркс. Ф. Энгельс отмечал, что при исследовании различных аспектов морали и права невозможно не касаться вопроса о свободе воли, вменяемости человека, о соотношении необходимости и свободы . Критикуя Дюринга, Ф. Энгельс говорил, что свобода состоит в познании законов природы и их планомерном использовании для определенных целей. В свою очередь свобода воли понималась им как способность принимать решения со знанием дела . Е.М. Пеньков, развивая учение Ф. Энгельса и К. Маркса, связывает свободу с познанием и осознанием необходимости, а также со способностью принимать решения со знанием дела. При этом речь идет о решениях не однозначных, а основанных на выборе . Таким образом, марксистская теория, раскрывающая содержание свободы воли, основывается на признании ее зависимости от компетентности субъекта, его познаний. Свобода связывается с познанием необходимостей природы. В том случае, когда речь идет о социальной ответственности человека, следует говорить о познании необходимостей законов социального бытия, которые управляют индивидом процессе его социальной коммуникации и выбора им одного из вариантов поведения. М.Д. Шаргородский констатировал, что ответственность человека связана его поведением, которое не формируется обособленно, а определяется посредством его воли и разума. В том случае, когда выбор варианта поведения объективно отсутствует, говорить об ответственности не приходится . Ответственность, таким образом, не возникает спонтанно, а обретает себя в жизни благодаря рассмотренным выше условиям. Обозначенные факты следует учитывать и при рассмотрении вопросов как юридической ответственности в целом, так и конституционно-правовой - в частности, поскольку объективно понятая необходимость, выраженная в правовых нормах в совокупности с наличием свободы субъекта является средством, обеспечивающим общественно полезную деятельность. В этом смысле существует важный аспект - осознание субъектом необходимости той линии поведения, которая будет рамках социальных (правовых) орм. Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, рассматривая природу социальной ответственности, усматривают т факт, то осознание человеком необходимости связано с действием различных факторов - познавательных, 1 мотивационных, ситуационных, характерологических, личностных и др. . М.А. Краснов говорит о внутренних и внешних факторах, формирующих соответствующее поведение . Таким образом, ся совокупность факторов определяет линию поведения человека в той или иной жизненной ситуации. В результате ответственность может роявлять себя виде состояния (индивид придерживается должного, необходимого поведения существует позитивная ответственность), либо ответственность приобретает принудительный характер (возникает ответственность за нарушение установленных норм). Вторая предпосылка ответственности - это «необходимость». В литературе, как правило, различают природную необходимость (необходимый ход явлений, роцессов природе), историческую необходимость (объективный, закономерный ход развития событий общественной жизни) , а также социальную необходимость, которая обуславливает поведение людей относительно социальной реальности, в которой они существуют . Социальная еобходимость опосредует социальную ответственность человека в узком смысле слова и выражается в соблюдении и исполнении социальных норм, в том числе нормативно правовых предписаний. При этом говорить о том, что ответственность, обусловленная сторической, природной необходимостью, не является ответственностью социальной неверно, поскольку «в широком смысле любая ответственность социальна, так как является ответственностью перед людьми, обществом» . Предметом настоящего исследования является социальная ответственность в узком смысле слова, в частности, ответственность юридическая, точнее конституционно-правовая, обусловленная необходимостью соблюдения конституционно-правовых и обычных норм, а также надлежащим исполнением конституционно-правовых обязанностей.

## Конституционно-правовая ответственность Президента РФ: особенности конституционно-правового регулирования, основания порядок реализации

Согласно статье 80 Конституции РФ Президент РФ является главой государства. Как отмечает В.Е. Чиркин: «В настоящее время термин «глава государства» используется в конституциях и научной литературе в первую очередь для указания на особое, первенствующее, положение лица или на высокое положение коллегиального органа (соответствующей структуры), которое ни занимают» . Положение Президента РФ в системе государственных органов власти подтверждает указанный тезис и, без преувеличения можно сказать, является превалирующим. Главенствующее положение главы государства обуславливается рядом факторов, выделяемые В.Е. Чиркиным на основе анализа зарубежного конституционного опыта, который указывает, что акты главы государства имеют непререкаемое значение (только конституционный суд может признать их несоответствующими конституции); глава государства обладает правом вето на принятые парламентом законодательные акты; глава государства назначает своими актами высших гражданских и военных служащих, судей; глава государства зачастую является главнокомандующим . Перечень приведенных факторов (которые в большинстве случаев связаны с полномочиями Президента) достаточно ярко можно наблюдать при анализе норм Конституции РФ, регулирующих конституционно-правовой статус Президента РФ, что предопределяет особое положение главы государства в России .

Полномочия Президента РФ соотносятся определенным образом с принимаемыми им решениями, осуществляемой деятельностью как главы государства. Предназначение главы государства в системе органов государственной власти, отмечает В.Е. Чиркин, связано с решением особого спектра задач, и осуществлением таких функций, выполнение которых невозможно иными органами1. Тем самым подчеркивается значимость деятельности главы государства, решений, принимаемых по вопросам его ведения.

Все указанные факторы обуславливают необходимость юридического оформления в конституции института президентской неприкосновенности2. Неприкосновенность Президента РФ несет значимую функцию обеспечения осуществления им своих конституционных полномочий.

В Конституции РФ содержится лаконичная формула, устанавливающая лишь сам факт обладания Президентом РФ неприкосновенностью. Раскрывая ее, п рофессор В.Д. Зорькин в содержание понятия президентская неприкосновенность включает иммунитет Президента РФ, а также индемнитет главы государства, пребывающего в отставке. Кроме того, В.Д. Зорькин указывает на абсолютный характер неприкосновенности Президента РФ, что выражается в неприкосновенности его служебных и личных помещений, используемых им транспортных средств, невозможности любого вмешательства каких бы то ни было властей в его работу. Личная неприкосновенность Президента РФ, по мнению В.Д. Зорькина, не может иметь каких-либо исключений, допускающих его арест или задержание в какой-либо форме, привлечение его к уголовной ответственности и т .п. 3. Также как абсолютную - неприкосновенность Президента РФ характеризовал О.Е. Кутафин4. Н.В. Витрук отмечал, что статья 91 Конституции РФ устанавливает гарантии от административного, уголовного преследования, а также других ограничений личной свободы Президента РФ1. Как подчеркивает в своем Постановлении от 11 июля 2000 г. № 12-П Конституционный Суд РФ, Конституция РФ, закрепляя неприкосновенность Президента РФ вкупе с иными правовыми средствами, обеспечивающими непрерывность функционирования института главы государства, свободное и ответственное исполнение Президентом РФ его конституционных полномочий, исходит из занимаемого Президентом РФ положения в системе органов государства, а также его конституционно-правового статуса2. Таким образом, неприкосновенность характеризуется как средство обеспечения свободного и ответственного осуществления Президентом РФ своих конституционных обязанностей, определяемое его конституционным статусом, местом в системе органов государственной власти. Исключением из общего правила о неприкосновенности Президента РФ является отрешение его от должности3, основания и общие процедурные вопросы которого закреплены в Конституции РФ (ст. 93). В научных работах отмечают, что в качестве синонима к термину «отрешение от должности» в современной научной литературе все чаще используется дефиниция «импичмент»4. В российской юридической литературе авторы привычно употребляют словосочетание «отрешение от должности», но и не пренебрегают термином-синонимом. Зарождение импичмента как правового феномена произошло в Великобритании в XIV в. При этом практика его реализации в стране – основательнице имела место лишь до начала XIX в. В дальнейшем институт импичмента стал широко применяться в конституционной практике США. Рецепция института импичмента Конституцией США 1787 г. связывается исследователями с неспособностью отцов-основателей США отрешиться от исконных для них государственно-правовых образцов1. В США импичмент как мера ответственности применяется не только в отношении президента. Отрешению от должности могут подлежать иные должностные лица, в том числе судьи. При этом основаниями импичмента выступают не только преступления, но и проступки, а его цель состоит в лишении Президента права занимать должности на службе США, а не в ликвидации его неприкосновенности2. Просматривается, н есмотря на достаточно существенные различия правовых систем России и США, заимствование указанного правового института в Конституции РФ.

По Конституции РФ возбуждение процедуры отрешения Президента относится к компетенции Государственной Думы (инициатива для отрешения должна исходить от группы численностью в 150 и более депутатов Государственной Думы РФ), которая должна (с учетом решения Верховного Суда РФ) принять решение двумя третями голосов от общего числа депутатов. Совету Федерации отведено не более трех месяцев, чтобы на основе решения Государственной Думы, а также заключения Конституционного Суда РФ принять окончательное решение (двумя третями голосов от общего состава палаты) об отрешении Президента от должности, иначе обвинение против Президента считается отклоненным1. Р.М. Дзидзоев разбил процедуру отрешения от должности Президента РФ на ряд процессуальных стадий: инициатива выдвижения обвинения; заключение специальной комиссии; выдвижение обвинения; дача судебных заключений; отрешение от должности2.

## Конституционно-правовая ответственность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы: меры, основания и процедура реализации, проблемы правового регулирования

Представительная (законодательная) власть, которую в России на федеральном уровне осуществляет Федеральное Собрание РФ, призвана обеспечить реализацию закрепленного Конституции РФ (статья 3) положения, том, что единственным источником власти ыступает многонациональный народ Российской Федерации. В литературе не выработано унифицированного подхода к определению представительной власти. Наиболее полной представляется позиция А.Т. Карасева, который определяет представительную власть как власть, реализуемую от имени народа (или его части) выборными лицами, организованными в коллегиальном учреждении (представительном органе) на срок их полномочий1 . Из указанного определения следует то, что народ от своего имени наделяет властными полномочиями выбранных представителей, которые посредством своего объединения в коллегиальный орган в течение срока своих полномочий осуществляют законодательные, контрольные и иные функции.

Избранные народом депутаты Государственной Думы РФ, равно как и назначенные (избранные) от субъектов Российской Федерации члены Совета Федерации осуществляют народное и региональное (территориальное) представительство соответственно. Посредством народного территориального представительства решается адача законодательной деятельности ля территории его сударства, оторая должна обеспечивать приоритет и реализацию интересов народа.

Как демократический институт, система народного представительства обладает особой значимостью. В своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ В.В. Путин отметил, что для России нет иного пути, нежели демократия, и указал, что «демократия - это возможность не только выбирать ласть, но и постоянно ту ласть контролировать, оценивать результаты её работы» . Отметим, что демократия - это система принципов и механизмов, обеспечивающих власть народа посредством, в том числе, и институтов народного представительства. Если же рассматривать демократию ак некий идеал, о к указанному В.В. Путину тезису о демократии необходимо добавить, то ласть олжна действовать интересах народа, а в том случае, если возникают какие-либо ситуации, при которых они становятся попранными, должностные лица (выборные лица) должны быть привлечены к ответственности.

Рассматривая вопросы конституционно-правовой ответственности парламентариев, следует сказать том, что представительство - это правоотношение, в рамках которого одно лицо (представитель) на основании имеющегося него полномочия выступает от имени другого лица (представляемого), непосредственно создавая (изменяя, прекращая) для него права и обязанности. Представительство выступает стержневым элементом содержания мандата депутата . В научной классификации принято выделять следующие виды мандатов: императивный, свободный, полусвободный (смешанный). В зависимости от законодательной конструкции, определяющей вид мандата, выстраиваются правоотношения между избранным лицом избирателями. М.В. Варлен, проанализировав основные взгляды ученых, констатирует, что отличительные черты императивного мандата составляют следующие его характеристики: народный представитель получает от своих избирателей так называемые наказы, которые, о сути, определяют программу его действий в органе власти; избранное лицо обязано периодически (регулярно) отчитываться перед своими избирателями о своей деятельности, а в ряде отношений - также и о деятельности органа, в котором оно состоит, причем отчету может быть дана оценка избирателями; не удовлетворенные деятельностью и линией поведения избранного лица его избиратели большинством голосов могут инициировать его отзыв, а затем произвести выборы нового представителя. Противоположностью императивному мандату является свободный мандат, особенность которого состоит в том, что избранное лицо освобождается от интересов отдельных избирателей в пол ьзу общих государственных либо территориальных задач1.

Дискуссии о том, какой мандат наиболее полно отражает интересы народного представительства, не прекращаются уже на протяжении 20 лет. При этом «одной из главных проблем механизма эффективного воздействия на депутатский корпус является проблема наличия ответственности депутатов за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих конституционно-правовых статусных обязанностей, основывающейся на принципе признания ответственности государства как субъекта права перед народом»2. В данном случае речь идет о конституционно-правовой ответственности, представляемой как необходимый элемент конституционно-правового статуса в сочетании с правами, обязанностями и гарантиями осуществления парламентской деятельности. Н. А . Богданова указывает на необходимость включения норм об ответственности в конституционно-правовой статус отдельного субъекта конституционно-правовых отношений3.

Конституционно-правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации достаточно подробно урегулирован нормами конституционного права. Представители народа обеспечили прочную основу парламентской деятельности путем закрепления обширного перечня гарантий депутатской деятельности. При этом учеными конституционалистами обоснованно подвергается критике действующая система санкций конституционно-правовой ответственности, применяемых в отношении депутатов Государственной Думы РФ членов Совета Федерации, в частности их количественный состав . Несмотря на критические замечания ченых, исследующих многогранный феномен конституционно-правовой ответственности, единого мнения о поводу системы санкций конституционно-правовой ответственности, применяемых в отношении федеральных парламентариев, не выработано.

## Конституционно-правовая ответственность членов Правительства РФ: виды, основания, вопросы реализации законодательного совершенствования

О конституционно-правовой ответственности Правительства РФ, становится возможным говорить в силу того, что, во-первых, в Конституции РФ устанавливается возможность отставки Правительства РФ по инициативе

Президента РФ, а также выражения недоверия и отказа в доверии Правительству РФ Государственной Думой. В научных публикациях указанные механизмы называют санкциями именно конституционно-правовой ответственности1. Во-вторых, в числе основных принципов деятельности Правительства РФ в статье 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»2 содержится и принцип ответственности. Закрепляя данный принцип законодатель, возможно, подразумевал включение в него совместно с гражданско-правовой, уголовно-правовой ответственностью такого специфического вида юридической ответственности как к онституционно-правовая, которая должна охватывать все уровни публичной власти3. Помимо этого, в научной литературе обосновывается вывод об ответственности исполнительной власти как базовом принципе, выступающим в качестве неотделимого элемента содержания правовых предписаний в сфере организации и деятельности органов (и должностных лиц) исполнительной ветви власти4.

Конституция РФ 1993 г.5 закрепляет положение, согласно которому органом, осуществляющим исполнительную власть в Российской Федерации, является Правительство РФ. Конституционная норма ограничивает состав Правительства РФ включением в него Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров, не регламентируя при этом их количество.

В настоящее время в составе Правительства РФ, наряду с Председателем Правительства РФ, свою деятельность осуществляют восемь его заместителей (один из которых является первым заместителем, один возглавляет Аппарат Правительства РФ, д ва замещают должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах), а также двадцать один федеральный министр (один из которых является министром «без портфеля»)1.

Совместная деятельность членов Правительства РФ является обязательным эле ментом его функционирования, вытекающим из природы данного органа, который в соответствии со ст . 1 Федерального конституционного закона «О правительстве РФ», является коллегиальным2. В отдельных исследованиях оспаривается подлинная коллегиальность российского Правительства3. «Коллегиальность» представляет собой «принцип управления, при котором руководство осуществляется группой уполномоченных лиц (коллегией), каждое из которых несет персональную ответственность за определенную сферу деятельности»4. Одно из ведущих мест в системе юридической ответственности членов Правительства РФ должно отводиться конституционно-правовой ответственности, поскольку именно с помощью применения ее мер к субъектам конституционно-правовых отношений 1 нейтрализуются как возможность «недолжного» поведения , так и некоторые его последствия в сфере реализации конституционных полномочий. Подвергая нализу законодательную базу, регламентирующую основания и меры конституционно-правовой ответственности Правительства РФ, а также научные исследования по рассматриваемому вопросу, можно выделить такие разновидности конституционно-правовой ответственности Правительства РФ как коллективную и персональную. При этом реализация коллективной конституционно-правовой ответственности отношении Правительства РФ в виде его отставки затрагивает конституционно-правовой статус всех бз исключения членов Правительства РФ, независимо от принимаемых тем или иным из них определенных решений во вверенной сфере. Применение индивидуальной конституционно-правовой ответственности воплощается форме отставки отдельного члена Правительства РФ. «Анализируя коллективную конституционно-правовую ответственность Правительства РФ, следует рассмотреть ее правовые основания, орядок реализации, а также меры, которые законодатель закрепил в качестве возможных для применения в отношении рассматриваемого субъекта и инстанции, их реализующие: 1. Отставка Правительства РФ по инициативе Президента РФ. В Конституции РФ говорится о том, что Президент РФ может принять решение б отставке Правительства РФ. В процессе реализации рассматриваемой нормы Президент РФ уполномочен руководствоваться объективными показателями работы Правительства РФ, которые могут послужить основанием для издания указа об отставке Правительства, но при этом нельзя исключать и возможности отставки Правительства по субъективным причинам, поскольку конкретных правовых оснований для отставки в законодательстве не формулируется, что, по сути, создает простор для политического усмотрения. Вспомнить хотя бы практику, когда в период с 1998 г. по 1999 г. без серьезных к тому оснований Президент РФ отправил в отставку четыре состава Правительства РФ.

Таким образом, налицо политико-правовая ответственность Правительства РФ, которую можно рассматривать в качестве структурного элемента позитивной конституционно-правовой ответственности. Вопрос о разграничении категорий «политическая» и «конституционно-правовая» ответственность требует самостоятельного анализа1, отметим лишь то, что разграничивать необходимо, в первую очередь, позитивную конституционно-правовую и политическую ответственности, поскольку именно здесь существует наиболее тонкая грань.

В Конституции РФ закреплено право Президента России на представление кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думе, которая, по сути «обречена» на согласование предложенной кандидатуры2. Ряд исследователей высказываются в схож ем ракурсе и констатируют самостоятельность Президента РФ в вопросах формирования Правительства РФ, в частности, и в назначении «нужной» кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ3