

# ХРОНИКА НАУКОВОГО ЖИТТЯ



## **Георгий Бернацкий,**

доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой  
теории и истории государства и права  
Санкт-Петербургского государственного  
экономического университета

## ***К проблеме конституционно-правовой ответственности. Межвузовский круглый стол (Санкт-Петербург, 8 февраля 2013 г.)***

Проблема конституционно-правовой ответственности возникла сравнительно недавно в науке конституционного права. Она имеет не только сугубо академический характер, но и важное практическое значение. Проблема, можно сказать, включает в себя широкий круг вопросов. К примеру, едва ли можно считать тождественными понятия «ответственность в конституционном праве» и «конституционно-правовая ответственность». До сих пор нет однозначного ответа на вопросы о специфике конституционной ответственности в отличие от других видов юридической ответственности, о сущности, структуре, основаниях, санкциях конституционной ответственности. Следует ли признавать существование только ретроспективной (негативной) кон-

ституционной ответственности, или же ее необходимо дополнить и позитивной ответственностью.

Эти вопросы стали предметом обсуждения на межвузовском круглом столе «О формировании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе». «Круглый стол» был организован 8 февраля 2013 г. Северо-Западным институтом управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и Санкт-Петербургским региональным отделением Ассоциации конституционалистов России.

С докладом выступила **д. ю. н. проф. Л. Б. Ескина**<sup>1</sup>. Она отметила, что если государство провозглашает себя правовым, то вполне законо-

<sup>1</sup> См., также: *Ескина Л. Б.* К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 8.

встает вопрос о юридической ответственности, к которой могут привлекаться различные органы публичной власти, в том числе и само государство. В современном конституционном праве России вводится новый механизм конституционно-правового принуждения. Введен новый институт – конституционно-правовая ответственность. Особенность этой ответственности заключается в том, считает Л. Б. Ескина, что тот либо иной субъект теряет свой специальный статус, например, статус, которым обладают субъекты, перечисленные в Конституции РФ. В связи с допущенными правонарушениями эти субъекты могут лишиться своих специальных прав. С другой стороны, следует допустить и наличие позитивной конституционной ответственности. Надо обратить внимание на наградное право. До сих пор в законах не прописаны принципы, на основе которых следует проводить награждение лиц.

Обычно юридическую ответственность определяют через понятие «обязанность», «обязанность понести меры принуждения». Мы предлагаем рассматривать конституционную ответственность как правоотношение. Если исходить из этой посылки, то концепцию конституционной ответственности можно выразить в следующих тезисах.

1. В современной отечественной правовой науке существует мнение: в рамках правовой системы России формируется правовой институт конституционно-правовой ответственности.

2. С теоретической точки зрения можно говорить о появлении:

– новой юридической конструкции (социальная заданность, юридические функции, структура, механизмы);

– нового отраслевого вида юридической ответственности (особенности и отличия от иных видов);

– нового правового института в рамках отрасли конституционного права (предмет, нормативная база, принципы).

3. Данное правовое явление может быть подвергнуто анализу и как сложная правовая связь – конституционно-правовое отношение.

В последнем варианте под конституционно-правовой ответственностью можно понимать – возникающее в результате конституционно-правового регулирования сложное правовое отношение, предполагающее должное правомерное поведение субъектов этих отношений в рамках их конституционного статуса (позитивная ответственность) либо применение к ним государственно-правового принуждения, сопряженного с негативными последствиями для данного субъекта, как результат его неправомерного поведения в рамках данного статуса (негативная ответственность).

4. Цель данного института – обеспечение конституционной законности, конституционного правопорядка (верховенство, легитимность конституции, приоритета прав человека и гражданина).

Функции – профилактическая (предупреждение), правовоспитательная (уважение к праву), правоохранная (охрана конституции), карательная (наказание).

5. Механизм конституционно-правовой ответственности напрямую связывает субъекта с его конституционным статусом и вытекающими из него правами и обязанностями.

Потеря (аннулирование) такого статуса, как правило, и является мерой негативной конституционно-правовой ответственности.

6. Конституционно-правовая ответственность структурно проявляется как позитивная и негативная:

– позитивная конституционно-правовая ответственность предполагает реализацию отношения должностования, вытекающего из конституционного статуса субъекта, то есть его поведение, соответствующее целям, возможностям, границам этого статуса;

– негативная конституционно-правовая ответственность связывается с поведением, не соответствующим целям, границам, возможностям, вытекающим из определенного конституционного статуса (например, статуса беженца, общественного объединения, высшего должностного лица субъекта федерации), правонарушающим поведением именно в рамках данного статуса.

7. Отношения позитивной ответственности требуют создания определенных условий, в том числе гарантий (например, иммунитеты). Из отношений позитивной ответственности вытекают институты поощрительного и наградного права.

8. Субъекты конституционно-правовой ответственности – физические и юридические лица, обладающие конституционно-правовым статусом (гражданин, лицо, получившее временное убежище, политическое убежище, статус беженца, вид на жительство и др.; политическая партия, религиозное объединение), а также государственные, муниципальные органы и должностные лица (законодательный орган и высшее должностное лицо субъекта РФ, представительный орган местного самоуправления, депутат, судья и др.), Российская Федерация (ч. 3 ст. 46).

Не являются субъектами конституционно-правовой ответственности – народ России (ст. 3 Конституции РФ), народы России (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), коренные малочисленные народы, национальные меньшинства, малочисленные этнические общности (ст. 69, п. в. ст. 71, п. м. ст. 72), субъект Российской Федерации.

9. Исходное основание позитивной и негативной конституционно-правовой ответственности – приобретение конституционного статуса. Непосредственное основание негативной конституционно-правовой ответственности – неправомерное поведение в рамках этого статуса (конституционно-правовой деликт).

10. Конституционно-правовую ответственность следует отличать от:

– иных мер государственно-правового принуждения (предупреждение, обеспечение, пресечение, охрана);

– мер обеспечения законности нормативных и правоприменительных актов (отмена, признание недействующим, неконституционным и др.);

– организационно-властных механизмов, используемых для обеспечения единой государственной политики, в условиях разделения властей, функционирования назначаемых и единоначальных государственных структур (ропуск Государственной Думы, отставка Правительства РФ, прекращение полномочий по недоверию).

11. В результате динамики публично-властных отношений и законодательства, их опосредующего, ряд мер юридической ответственности, ранее относимых к административной и дисциплинарной ответственности, приобрели конституционно-правовую природу (выдворение иностранного гражданина, лишение статуса судьи).

12. Негативная конституционно-правовая ответственность в сфере федеративных отношений (федеративная ответственность) – практически не применяется в современных федерациях. С точки зрения современной доктрины демократического правового государства такая ответственность вообще не должна иметь места в правовой системе.

Проблемы и направления совершенствования законодательства, задачи науки: 1) Отсутствие в конституционном законодательстве соответствующего понятия и юридико-техническое смешение норм данного института с иными правовыми институтами при законодательном их закреплении; 2) Законодательная разбросанность норм, отражающих данный правовой институт, отсутствие каких-либо тенденций к их систематизации; 3) Отсутствие теоретической разработанности законодательного закреп-

пления принципов конституционной ответственности; 4) Проблема имманентности принципа неотвратимости ответственности данному правовому институту; 5) Проблема множественности и достаточной правовой урегулированности юрисдикционного процесса в рамках данного института; 6) Должна ли конституционно-правовая ответственность влечь состояние наказанности?

Формирование института конституционно-правовой ответственности предполагает решение следующих задач: 1) Разработка и закрепление принципов конституционно-правовой ответственности; 2) Четкое законодательное закрепление оснований (деликтов) и мер негативной конституционно-правовой ответственности; 3) Четкое законодательное закрепление процедур и инстанций конституционно-правовой ответственности; 4) Систематизация норм, составляющих данный институт. Возврат норм, устанавливающих меры конституционно-правовой ответственности, из механизмов регулирования других отраслей права.

**Д. ю. н., проф. В. А. Сапун** отметил, что при всем уважении к мнению Л. Б. Ескиной он считает, что позитивной ответственности не существует. Вполне можно ограничиваться традиционными видами юридической ответственности. Ведущими среди них являются уголовная, административная и гражданская. В молодые годы я взялся писать докторскую диссертацию о позитивной ответственности, но меня подверг резкой критике мой уважаемый учитель С. С. Алексеев. Он указал, что в системе юридических понятий, в правильно построенном соотношении понятий теории права мы не находим места или не находим той ячейки, где может поместиться позитивная ответственность. Существует только негативная юридическая ответственность. После тщательного рассмотрения этого вопро-

сы я был вынужден согласиться с мнением С. С. Алексеева и отказаться от темы о позитивной ответственности.

**Д. ю. н. А. Н. Кокотов** (судья Конституционного Суда Российской Федерации) отметил, что конституционное право развивается в настоящее время, по крайней мере, в трех направлениях: 1) совершенствование конституционно-процессуального права; 2) утверждение в качестве источников права актов высших органов судебной власти; 3) утверждение института конституционной ответственности. При рассмотрении проблемы конституционной ответственности, прежде всего, возникает вопрос о специфике конституционно-правовых деликтов. Мы полагаем, что специфика конституционной ответственности – в лишении какого-либо субъекта специального права или специального статуса. Санкциями по конституционной ответственности могут, например, быть:

- лишение права голоса депутата;
- лишение статуса депутата;
- отрешение от должности президента.

Первоначально президента привлекают к конституционной ответственности и подвергают импичменту, а затем уже как обычного гражданина привлекают к уголовной ответственности за тяжкое преступление.

Конституционная ответственность не связана с поражением гражданина в основных правах. Конституционная ответственность поражает специальные права. Вместе с тем надо иметь в виду, что есть и конституционно-правовое принуждение, которое не следует называть ответственностью. Здесь можно согласиться с Л. Б. Ескиной. Одновременно я согласен и с тем, что социальные группы (народы, национальные меньшинства, этнические общности) не являются субъектами конституционной ответственности. Сложным является вопрос с отставкой правительства. Это можно назвать позитивной или

возможной политической ответственностью.

**Д. ю. н., проф. И. Л. Честнов** отметил, что с точки зрения теории права важно понять, каковы основания конституционной ответственности. Что является тем специальным деликтом, который влечет собственно конституционную ответственность. Говорят, что при импичменте президент привлекается к конституционной ответственности, однако фактическим основанием привлечения к ответственности является тяжкое преступление. А данное основание является основанием привлечения к уголовной ответственности. Если мы вводим понятие конституционной ответственности, то надо пересмотреть наши общие теоретические представления о правонарушении и юридической ответственности. Остается неясным, каковы юридическое и фактическое основания привлечения субъекта к конституционной ответственности.

**Д. ю. н., проф. Ю. В. Ячменёв** отметил, что в правовом государстве политические отношения часто регулируются часто правовыми нормами. Таким образом, политические отношения становятся одновременно и правоотношениями.

**К. ю. н., проф. В. А. Овчинников** обратил внимание на то, что если не признавать существования конституционной ответственности, то в этом случае необходимо признать невозможной или бессмысленной деятельность Конституционного Суда РФ.

**Д. ю. н., проф. Г. Г. Бернацкий** полагает, что в обсуждаемом вопросе следует, прежде всего, договориться об исходных понятиях. Юристы-практики обычно отождествляют юридическую ответственность с санкциями.

Такой подход нередко встречается в исследованиях в конкретных отраслях права. В теории права юридическая ответственность часто понимается как «предусмотренная нормами права обязанность субъекта правонарушения претерпевать неблагоприятные последствия»<sup>2</sup>. Отличительной чертой юридической ответственности, считает С. С. Алексеев, является претерпевание санкций, имеющих преимущественно штрафной характер. «При юридической ответственности правонарушитель «несет ответ» – он обязан принять наступивший для него правовой урон и в этом смысле претерпеть известные лишения личного, имущественного или организационного порядка, которые наступают для него в ответ на совершенное им виновное противоправное поведение»<sup>3</sup>. С. С. Алексеев подчеркивает: «Юридическая ответственность – это применение к виновному лицу мер государственного принуждения за совершенное правонарушение»<sup>4</sup>. В таком определении юридической ответственности невозможно говорить о существовании позитивной ответственности. Сам Алексеев ее отрицает<sup>5</sup>. И здесь В. А. Сапун, опираясь на позицию С. С. Алексеева, совершенно прав, когда говорит, что для теории права вполне достаточно ограничиться традиционными видами юридической ответственности, не вводить конституционную ответственность.

Вместе с тем Л. Б. Ескина предлагает рассматривать конституционную ответственность не как «обязанность», а как «правоотношение». Можно отметить, что в теории права уже имеются работы, рассматривающие ответственность как правоотношение<sup>6</sup>. Похожий взгляд на юридиче-

---

<sup>2</sup> *Большой юридический словарь* / Под ред. А. Я. Сухарева и др. – М., 1999. – С. 781.

<sup>3</sup> *Там же.* – С. 200.

<sup>4</sup> *Алексеев С. С.* Государство и право. – М., 1994. – С. 100.

<sup>5</sup> *Алексеев С. С.* Общая теория права. – М., 2008. – С. 199.

<sup>6</sup> См., напр. *Демин А. В.* Теория государства и права : Курс лекций. – М., 2002.

скую ответственность зафиксирован и в энциклопедиях. «Юридическая ответственность – возникшее из правонарушения правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормах права»<sup>7</sup>. Отметим, что в указанном выше определении юридическая ответственность понимается как правоотношение, «возникающее из правонарушения». Вместе с тем Л. Б. Ескина имеет в виду несколько иное правоотношение. Конституционная ответственность как правоотношение может возникать и без наличия правонарушения. В этом случае имеет место позитивная ответственность.

Попробуем разобраться более подробно, как следует понимать юридическую ответственность, если допустить наличие как позитивной, так и негативной ответственности. Можно считать, что юридическая ответственность – это отношение правовой подотчетности. Юридическая ответственность – правовое отношение, при котором один субъект имеет право проверять деятельность другого субъекта и налагать на него правовые меры принуждения (наказания) или поощрения по результатам проверки (санкции). В данном определении отграничиваются друг от друга понятия о юридической ответственности и о санкциях. К слову сказать, в теории права уже отмечено, что сами санкции могут быть не только негативные, но и позитивные.

Опираясь на данное определение, можно считать, что контроль и надзор – это разновидности юридической

ответственности. Б. А. Страшун достаточно точно определяет эти понятия: «Чаще всего под контролем понимают такую систему отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может отменять акты подконтрольного органа. Надзор же при этом понимании – это такая система отношений, при которой надзорный орган может лишь обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку и, самое большее, может приостановить действие его акта, но отменять или исправлять акт должен сам поднадзорный орган»<sup>8</sup>. Конституционный Суд РФ – орган конституционного контроля. Он имеет право привлекать к конституционной ответственности тех либо иных субъектов, проверяя их юридические акты, и выносить решения, которые следует рассматривать как санкции.

Нельзя не попытаться ответить на вопрос И. Л. Честнова об основаниях конституционной ответственности. Какой именно конституционный деликт совершил президент, который подвергается отрешению от должности? Можно утверждать, что кроме тяжкого уголовного преступления, т. е. нарушения нормы уголовного закона, президент нарушил и данную им присягу – норму конституционного права, в которой сказано: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации». Когда мы имеем дело с субъектом конституционного права, то обязательно найдем нормы, которые определяют его статус как субъекта именно конституционного права. Нарушение этих норм и составляет деликт в конституционных правоотношениях. При этом будем исхо-

---

<sup>7</sup> *Юридическая энциклопедия* / Под ред. М. Ю. Тихомирова. – М.: 2001. – С. 949.

<sup>8</sup> *Конституционное право зарубежных стран. Общая часть* / Под ред. Б. А. Страшуна. – М., 2005. – С. 119–120.

дить из того, что конституционное право является базовой отраслью для всех иных отраслей права. В нем провозглашаются положения, которые служат исходными принципами для других отраслей права. О. Е. Кутафин пишет: «Конституционное право сочетает в себе элементы как частного, так и публичного права с преобладанием характерных черт последнего», а конституционно-правовые нормы «являются базовыми как для публичного, так и для частного права, и в этом смысле конституционное право является публично-частным»<sup>9</sup>.

Теперь несколько слов о субъектах конституционной ответственности. В теории права субъектами правоотношений выступают индивидуальные и коллективные субъекты, в том числе социальные общности, этнические группы, сам народ государства. Если ответственность – это правоотношение, то субъектами этого отношения могут считаться и народ государства, и само государство. В США гражданин имеет право призывать к ответу в суде и отдельный штат, и федеральное правительство. Поэтому нельзя согласиться с Л. Б. Ескиной в той части, что «не являются субъектами конституционно-правовой ответственности – народ России, народы России, коренные малочисленные народы, национальные меньшинства, малочисленные этнические общности, субъект Российской Федерации». С нашей точки зрения они являются субъектами, поскольку они являются субъектами правоотношений. Позиция Л. Б. Ескиной, на наш взгляд, содержит внутреннее противоречие. С одной стороны, она исходит из того, что ответственность – это правоотношение. Но в любом правоотношении есть хотя бы две стороны. И эти стороны есть субъекты

отношения ответственности. Но с другой стороны, она полагает, что субъектами могут быть только те, на которых можно наложить какое-либо взыскание. В таком случае она молчаливо отказывается от рассмотрения ответственности как правоотношения. Примечательно, что д. ю. н., проф. А. В. Поляков резонно и справедливо заметил, что к позитивной ответственности народ государства всегда готов быть привлечен.

Теперь о санкциях по конституционно-правовой ответственности. Хотелось бы присоединиться к мнению А. Н. Кокотова в том, что негативная конституционная ответственность реализуется, например, путем поражения специального права субъекта. Большой перечень конституционных негативных санкций дает С. А. Авакьян в своем учебнике<sup>10</sup>. Негативные санкции заключаются в лишении субъекта его специального статуса, конституционно-правового статуса. Например, статуса «беженца, общественного объединения, высшего должностного лица субъекта федерации» (Ескина). В таком случае не ясно, почему нельзя считать досрочный роспуск парламента или досрочную отставку председателя правительства примером санкции конституционной ответственности. Пожалуй, основным аргументом Л. Б. Ескиной выступает то, что при привлечении к конституционной ответственности необходимо наличие неправомерного поведения и вины (конституционно-правовой деликт). Вместе с тем известно, что правительство может быть досрочно отправлено в отставку без наличия деликта и вины, например, при необходимости изменения экономического курса страны.

Теория права указывает, что вина не всегда является необходимым усло-

---

<sup>9</sup> Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. – М., 2001. – С. 44.

<sup>10</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России : Учебный курс : В 2 т. – Т. 1. – М., 2007. – С. 94–96.

вием привлечения к юридической ответственности. Например, в гражданско-правовых отношениях лицо может быть привлечено к ответственности без вины. Можно утверждать, что специфика конституционной ответственности в том, что к ней можно привлекать без наличия деликта и вины. Это касается тех случаев, когда мы имеем дело с политическими, экономическими, нравственными отношениями, которые складываются между субъектами конституционного права. В силу расстановки политических сил, экономических потребностей государства либо иных причин государство приходит к необходимости сменить правительство или досрочно распустить парламент. Поэтому и принимаются решения о роспуске или отставке.

Однако здесь находится серьезное возражение: в данных случаях мы имеем дело, например, с политической, а не правовой ответственностью. Мы считаем, что с этим нельзя согласиться в условиях правового государства. Конечно политические, экономические или нравственные отношения не тождественны правовым отношениям. Но вспомним, что правоотношения – это общественные отношения, урегулированные нормами права. Таким образом, политические или моральные отношения становятся одновременно и правоотношениями, если они урегулированы юридическими нормами. Президент может привлечь правительство к конституционной ответственности и отправить его в отставку, исходя из политической целесообразности или новых экономических задач. Сам президент несет ответственность перед народом государства. Это, конечно, политическое, но одновременно и правовое отношение. В демократическом правовом государстве установлены правоотношения между гражданами и государством, выражающиеся во взаимных правах и обязанностях. Граждане могут не переизбрать президента на новый

срок. Перед новыми выборами народ привлекает президента легальным путем «дать отчет» о своей прошлой деятельности на посту президента, т. е. народ привлекает его к конституционной ответственности. И санкции в этом случае могут быть противоположными: позитивная – переизбрание на новый срок, и негативная – лишение его возможности возглавлять государство еще один срок.

Совсем иным образом строятся политические отношения, например, в государстве с абсолютной монархией. Монарх не связан конституцией и иными правовыми актами в своей деятельности. Он отвечает перед Богом, политической элитой и собственной совестью. Он связан религиозными, политическими, нравственными, но не юридическими нормами. Поэтому здесь можно говорить собственно о политической или моральной, но не государственно-правовой ответственности. Одновременно с этим в современном правовом государстве далеко не все политические отношения урегулированы в праве. Между политическими партиями могут складываться собственно политические отношения, например, договоренности в период участия в предвыборной компании. Они не регулируются правом. Поэтому в случае нарушения договоренностей партии будут нести друг перед другом собственно политическую, но не юридическую ответственность. Нравственные отношения могут быть урегулированы нормами права. Давно известно, что мораль и право частично совпадают. Судья может быть лишен статуса за совершение аморального проступка, но этот проступок рассматривается и как конституционно-правовой деликт. Поэтому судью в данном случае привлекают к конституционной ответственности и на него налагают санкцию в виде лишения статуса. В правовом государстве все существенные отношения урегулированы нормами права.