

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2010 г. Николай Михайлович Добрынин¹

Краткая аннотация: автор исследует в статье конституционно-правовую ответственность, которая является одним из наиболее значимых и важных институтов для любой государственно-правовой модели. К сожалению, в Российской Федерации он пока не сложился в четкую, эффективно работающую систему. Действующие механизмы конституционной и политической ответственности охарактеризованы им как “фальшивые, фантомные”, подрывающие основы конституционного строя страны. Причины, правовая и политическая природа, сущность данного института, а также перспективы его становления и укрепления исследуются с учетом российского и международного опыта формирования конституционно-правовой ответственности.

Annotation: the author investigates constitutional responsibility in article, which become one of the most significant and important institute for any state-legal model. Unfortunately, it has not been developed in accurate, effectively working system yet in the Russian Federation. Operating regulations of the constitutional and political responsibility are characterised by author as “false, phantom”, undermining bases of the constitutional system of the country. The reasons, legal and political nature, essence of the given institute, and also prospect of its formation and strengthening are investigated taking into account Russian and international experience in formation of constitutional responsibility.

Ключевые слова: антитеза, государство, гражданин, деликт, диспозиция, конституция, латентный, легитимность, народ, население, негатив, новелла, ответственность, позитив, политика, правительство, право, правоотношения, президент, санкция.

Key words: antithesis, the state, the citizen, the tort, disposition, the constitution, the latent, legitimacy, the people, the population, negative, novel, responsibility, positive, policy, the government, the right, legal relations, the president, the sanction.

Недавние события в Киргизии снова возвели в ранг актуальных вопрос о конституционной ответственности государства перед своим народом и ее соотношении с политической ответственностью. Президент России, комментируя события в этой среднеазиатской республике, отметил: “Киргизия в очередной раз проходит фазу нелегитимного развития, и, к сожалению, ответственность за это несут власти самой Киргизии, которые не предприняли усилий для консолидации общества, не смогли договориться с оппозицией, не смогли вести экономические дела”².

На наш взгляд, перед нами не государственный переворот, т.е. антиконституционное деяние, лишенное всяческой легитимности, а привлечение к конституционной ответственности государства и его руководителей со стороны народа. Об этом же свидетельствуют и официальные встречи руководства России с лидерами киргизской оппозиции, а также выделение этой среднеазиатской республике грантов и кредитов.

Ответ на вопрос о том, какова природа данных, как и, впрочем, аналогичных событий такого рода, не является очевидным. Грань между государственным переворотом и реализацией народом своего права на сопротивление угнетению зыбка и динамична: она является индивидуальной не только для конкретных государственных и общественных систем, но и для разных периодов их развития. Многое здесь зависит от культуры и религии, политических традиций и уровня правосознания в обществе.

Где же граница между покушением на действующий конституционный строй и ответственностью государства в целом перед народом?

Наличие конституционной ответственности в отечественной правовой системе длительное время практически отрицалось. Считалось, что конституционное право не предусматривает санкций, в силу чего выполнение ее предписаний в лучшем случае обеспечивается санкциями других отраслей права, а то и вовсе является вопросом сугубо политическим³. И это, кстати, отчасти повлекло не во всем легитимный слом советского конституционного строя и замену его “новым” российским в начале 90-х годов прошлого века.

¹ Заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук (E-mail: hmao-tmn@mail.ru; тел.: (3452) 46-68-59).

² См.: <http://www.kremlin.ru/news/7454>

³ См.: Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве // Сов. гос. и право. 1975. № 10.

Разумеется, такой подход не мог не вызвать серьезных сомнений в его правильности, *“хотя бы потому, — пишет С.А. Авакьян, — что каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, в том числе и мерами ответственности, санкциями”*⁴.

Подобной позиции придерживается Н.А. Богданова: “Способность отрасли обеспечивать эффективную реализацию своих норм, охранять, защищать и восстанавливать установленный ею правопорядок является основанием самостоятельности и условием полноценности такой отрасли, подчеркивает ее способность быть действующим правом... Перефразируя слова С.А. Муромцева, можно сказать: *та не отрасль права, которая не может себя охранять*”⁵. Наличие самостоятельной формы юридической ответственности — это *“решающее условие и первоначальное основание самостоятельности отрасли права..., убедительное свидетельство ее полноты и внутренней завершенности”*⁶.

Без сомнения, Конституция, как и любой правовой акт, “должна полагаться в своем действии не только на арсенал всех отраслей права, но и на собственные средства обеспечения реализации своих норм, а если надо, то и на меры ответственности”⁷.

Однако, несмотря на изложенное, конституционная ответственность не в полной мере применяется в практике отечественного государственного строительства. Данной тематике посвятили свои работы многие авторы⁸. В то же время полной ясности в том, что представляет собой конституционная ответственность, пока нет.

Как представляется, основной проблемой конституционной ответственности по-прежнему остается ее соотношение с ответственностью политической, а также выявление политической составляющей в конституционной ответственности как разновидности юридической ответственности.

Конституционная ответственность — это, во-первых, форма государственного реагирования на поведение субъектов конституционных правоотношений, выражающаяся в применении санкций; во-вторых, закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемая возможностью применения мер государственного (или приравненного к нему) воздействия.

*Конституционная ответственность как гарантия сохранения конституционного строя есть прежде всего “ответственность власти, в том числе за состояние законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц, и, следовательно, должна обеспечивать высокую социальную эффективность функционирования власти... Мера власти должна соотноситься с мерой ответственности”*⁹.

Возникает закономерный вопрос: где же в этой, казалось бы, понятной и стройной схеме место политической ответственности?

Положениями Конституции и законов предусмотрены диспозиции и соответствующие санкции — причем тут, собственно, политика?

Ответ на этот вопрос кроется в специфике самих субъектов ответственности, а именно: государства и его должностных лиц. Как бы мы ни приветствовали теории народного суверенитета, аксиоматика того, что государственная машина возвышается над обществом, не требует дополнительной аргументации; очевидно и то, что *применение мер ответственности к данным субъектам правоотношений предельно осложнено*. На наш взгляд, надежда на то, что государство своевременно и справедливо применит само к себе меры ответственности, во многом несостоятельна. Право по большому счету не в состоянии ограничить власть полностью — ее может ограничить только другая власть. Отсюда и неискоренимость политической ответственности в государствен-

⁴ Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 9.

⁵ Богданова Н.А. Ответственность в структуре конституционно-правового статуса субъекта конституционного права // Там же. С. 76.

⁶ Виноградов В.А. Конституционная ответственность как вид юридической ответственности // Там же. С. 92.

⁷ Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. С. 11.

⁸ См.: Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву // Правоведение. 1975. № 3; Её же. Ответственность по советскому государственному праву / Научн. ред. В.С. Основин. Воронеж, 1980; Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (Государственно-правовые аспекты). Воронеж, 1985; Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве; Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. № 1; Её же. Конституционные деликты // Гос. и право. 2000. № 1 и др.

⁹ Виноградов В.А. Указ. соч. С. 94, 96.

ном строительстве – неискоренимость, которой уже не одна тысяча лет и которая возникла еще до и независимо от права, как такового. И сколько право ни пытается “идти в наступление” на политику, при наложении мер ответственности на представителей власти на первом плане всегда будут оставаться соображения политического характера. “*Политическая ответственность всего лишь сопровождается конституционно-правовой формой*”¹⁰.

При этом если оценивать динамику взаимодействия конституционной и политической ответственности, то в целом она носит поступательный характер: наблюдается общая тенденция постепенного введения политической ответственности “в лоно” правовых форм, хотя данный процесс идет медленнее, чем хотелось бы. В то же время подобное поступательное развитие при более детальном его рассмотрении оказывается дискретным: *в более радикальные периоды истории, полагает С.А. Авакьян, соответствующие режимы не скрывают политическую направленность государственно-правовых санкций, однако же в более спокойные времена государства стараются избавиться от радикальных формулировок*¹¹.

Позицию С.А. Авакьяна разделяют и другие ученые-конституционалисты. По мнению Б.А. Страшуна, в советский период о конституционной ответственности можно было рассуждать лишь сугубо теоретически, поскольку конституционные правоотношения носили “*виртуальный, фантомный*” характер вследствие того, что конституционные нормы, будучи главным образом политическими декларациями, лозунгами, призывами, непосредственно не применялись ни исполнительными, ни судебными органами. Поэтому *конституционное... право не было, строго говоря, правом*”¹².

К сожалению, несмотря на все попытки разграничить конституционную ответственность и ответственность политическую, достичь желаемого результата пока не удалось. Так, например, Н.А. Богданова считает, что основанием ответственности государственных органов, должностных лиц выступает негативная оценка их деятельности, даваемая либо с позиции политической целесообразности, либо с позиции права:

*в первом случае – ответственность, хотя она и предусмотрена правом, является политической (например, выражение недоверия правительству парламентом, отставка правительства, к которой прибегает глава государства, роспуск парламента за то, что он не смог в установленный срок сформировать правительство); во втором случае – ответственность по мотиву ее наступления носит характер юридической и наступает в связи с нарушением конкретных конституционно-правовых предписаний*¹³.

Однако, на наш взгляд, разграничить конституционную и политическую ответственность по данным критериям не представляется возможным – в обоих случаях санкции предусмотрены правом и в значительной мере носят либо могут носить политический характер.

По мнению В.О. Лучина, разграничение конституционной и политической ответственности происходит следующим образом: “На конституционном уровне составы деликтов излагаются преимущественно в самом общем виде – как антитеза позитивным конституционным установлениям. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что *только при наличии состава конституционного деликта, пусть даже в усеченном виде, лицо, его совершившее, может быть привлечено к конституционной ответственности*. Если субъект не нарушал конституционных предписаний или его поведение не являлось девиантным в сфере конституционно-правовых отношений, то к нему не должна применяться конституционная ответственность. Независимо от того, был ли причинен вред, такое деяние будет оставаться в сфере политической, но не конституционной ответственности”¹⁴.

Представляется, что и такая попытка размежевать конституционную ответственность и политическую ответственность ничего не дает – если диспозиция прописана в норме закона туманно и санкция может быть наложена по произволу того или иного лица или группы лиц (а может быть и не наложена вовсе), четкой границы между правом и политикой провести все равно не получается.

Сами юридические особенности конституционной ответственности (ее латентный характер и сложный состав, специфика конституционных санкций) “*насквозь*” пропитаны политическим “*духом*”. Неопределенность прав и обязанностей субъектов конституционно-правовых отношений, туманность оснований конституционной ответ-

¹⁰ Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. С. 13.

¹¹ См.: там же.

¹² Страшун Б.А. К понятию конституционной ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 72.

¹³ См.: Богданова Н.А. Указ. соч. С. 78, 79.

¹⁴ Лучин В.О. Конституционные деликты. С. 14.

ственности, усеченность составов конституционных деликтов создают ситуацию, при которой *“латентные”* обязанности могут быть сформулированы лишь путем системного толкования конституционных норм и принципов, а это значит, что и нарушаться эти *“латентные”* обязанности могут порой при наличии формального соблюдения норм конституционного законодательства.

Мы разделяем позицию В.А. Виноградова, который обоснованно полагает, что конституционная ответственность, безусловно, *“носит ярко выраженный политический характер и по основаниям, и по кругу субъектов, и по мерам воздействия на них...”* Нельзя согласиться с подходом, что конституционная ответственность не является политической, поскольку основания ее могут лежать вне сферы политики... Ответственность, наступающая при этом, не утрачивает своего политического характера¹⁵.

Главные критерии, отличающие публично-правовую ответственность от других видов юридической ответственности, как считает И.А. Умнова, заключаются в том, что, *“во-первых, в ней сочетаются политические и правовые меры ответственности, и, во-вторых, субъекты ответственности несут ее перед основными источниками публичной власти – гражданином, народом, населением”*¹⁶.

По мнению Н.М. Колосовой, конституционная ответственность имеет порой ярко выраженный политический характер и тесно соприкасается с политической ответственностью; однако сама по себе конституционная ответственность – это все-таки разновидность юридической ответственности. Основанием конституционной ответственности для высших должностных лиц является нарушение ими конституционных обязанностей, тогда как политическая ответственность означает только то, что занимающее высшую государственную должность лицо может лишиться политической поддержки¹⁷.

Признавая справедливость этих взглядов на соотношение конституционной и политической ответственности, все же нельзя отказаться от констатации необходимости *постепенного приведения политической ответственности в правовое русло*; конституционная ответственность не должна деградировать, превращаясь из правового инструмента в политический, что неизбежно

приведет к дискредитации самого института государства.

Подчеркнем, что вопрос о соотношении конституционной и политической ответственности, а также применении мер юридической ответственности за строго политические действия по-прежнему остается открытым. Наш вывод подтверждается нормами действующей Конституции государства и в отдельных случаях практикой, когда ответственность наступает за невиновное поведение лица либо органа (например, в случае роспуска Государственной Думы, трижды отклонившей кандидатуру Председателя Правительства, внесенную Президентом РФ), либо в случае коллективной ответственности, когда санкция применяется к одному субъекту, а последствия ощущают на себе иные лица (например, в случае отмены выборов).

При этом и конституционная, и политическая ответственность государства и его органов перед личностью, группой лиц или даже целым народом подразумевает ответственность властных структур перед обществом в целом за реализацию тех полномочий, которые народ как единственный носитель власти передал конкретным государственным институтам и отдельным лицам.

Государство в лице своих представителей обязано нести ответственность за деяния любого органа публичной власти, должностного лица, нарушивших конституционные права и свободы человека и гражданина.

Будучи полноценным субъектом конституционного права, государство в своем конституционно-правовом статусе *“имеет начала должностования, выливающиеся в состояние его ответственности перед народом, политической организацией которого оно является. Такая ответственность предопределена приоритетом народного суверенитета над суверенитетом государственным. По сути, речь идет о политической ответственности власти за деятельность органов, осуществляющих ее функции”*¹⁸.

Государство в целом может нести только лишь политическую ответственность, поскольку отсутствуют субъекты, которые могли бы привлечь его к ответственности юридической, – даже в международно-правовом контексте, где санкции применяются к конкретным лицам, а не к государствам.

Права Н.В. Бутусова, утверждающая, что, несмотря на несомненную актуальность, *концепция*

¹⁵ Виноградов В.А. Указ. соч. С. 97, 98.

¹⁶ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 220.

¹⁷ См.: Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 21, 22.

¹⁸ Богданова Н.А. Указ. соч. С. 79.

конституционно-правовой ответственности государства перед народом, обществом и гражданином остается неразработанной в юридической науке. На наш взгляд, к сожалению, она останется таковой в ближайшей перспективе, хотя в положениях ст. 2 и 3 Конституции РФ подчеркивается, что власть государства производна от власти народа, а обеспечение прав и свобод человека – важнейшее предназначение и обязанность государства. Думается, будет правильным рассматривать эту норму в качестве “конституционно-правовой основы ответственности Российского государства”¹⁹. В то же время применение санкций за несоблюдение конституционных предписаний все равно будет носить политический характер. Аналогичной точки зрения придерживается и И.Н. Барциц, по мнению которого вопросы публично-правового вида ответственности не нашли своего разрешения в отечественной теории права и государства, а их применение в отношении Российской Федерации как единого государства и субъектов РФ как ее составных частей практически не предусмотрено действующим законодательством²⁰.

Отсюда следует вывод: ответственность государства и его органов является наиболее проблемной зоной не только конституционной ответственности, но и юридической ответственности вообще. В данной сфере объем *фальшивой конституционной ответственности*, т.е. политической ответственности, выдаваемой за конституционную, наиболее высок. Политическая подоплека конституционной ответственности наиболее ярко проявляется в процессе взаимодействия высших органов власти – главы государства, парламента и правительства.

Формы, в которые конституционная ответственность облекается, разнообразны и имеют в своей основе различие форм правления:

в *абсолютных монархиях* формально-юридически отрицается ответственность главы государства, однако на практике к нему применяются меры политической ответственности; правительство ответственно перед монархом;

в *конституционных монархиях* глава государства формально не подлежит ответственности, фактически же он не правит; ответственность за его действия несет правительство в силу институ-

та контрасигнатуры; правительство ответственно перед парламентом;

в *парламентских республиках* глава государства (он же глава правительства) несет ответственность перед парламентом и, следовательно, перед народом; правительство также подлежит политической ответственности перед парламентом;

в *президентских республиках* глава государства подлежит юридической ответственности через крайне редко применяющийся на практике институт импичмента; фактически же он несет в основном политическую ответственность – население может не переизбрать его на очередных выборах.

Механизмы конституционной и политической ответственности “плотно” переплетены в государственной системе, образуя при каждой форме правления причудливые комбинации, которые, тем не менее, вполне поддаются классификации по критерию формы правления. *Во-первых*, отсутствие юридической ответственности главы государства и ответственность перед ним правительства свойственны в первую очередь для монархических государств; *во-вторых*, для республиканских форм правления характерны и конституционная ответственность главы государства, и ответственность правительства перед парламентом и народом.

В результате исследования российской модели ответственности государства в целом, его высших органов и должностных лиц можно сделать вывод о том, что в реальности *российская модель ответственности содержит в себе преобладающий политический компонент и развивается скорее в направлении монархической модели ответственности государства* по своим сущностным характеристикам. При этом российский опыт “фантомной, фальшивой” конституционной ответственности не уникален. Крупнейшие государства постсоветского пространства – бывшие республики в составе Союза ССР: Украина, Белоруссия и Казахстан, – как и множество других государств (в первую очередь так называемого третьего мира), оперируют относительно схожими механизмами квазиответственности государства. Л.Т. Кривенко проводит сравнительный анализ конституций России, Украины, Белоруссии и Казахстана, на основании которого стал возможен данный вывод²¹.

¹⁹ Бутусова Н.В. Проблема конституционно-правовой ответственности Российского государства // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 125, 126.

²⁰ См.: Барциц И.Н. Проблемы ответственности в федеративном государстве // Там же. С. 214.

²¹ См.: Кривенко Л.Т. Проблемы соотношения конституционного процесса и конституционной ответственности президента // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 397–399.

Несмотря на все усилия законодателей и правоприменителей, следует констатировать, что *институт конституционной ответственности государства, органов власти и должностных лиц (особенно высшего эшелона) в России не сложился в четкую, эффективно работающую систему*. Сама власть смотрит на государственные органы как на элемент в первую очередь политической системы. Нет ничего удивительного в том, что и деятельность их она стремится оценивать с точки зрения совместимости с текущим политическим курсом. “То, что орган власти является еще и элементом правовой системы, который обязан функционировать по ее правилам, – этот момент оказался на периферии внимания и законодателей, и руководства страны. Политика в очередной раз взяла верх над правом”²².

На наш взгляд, следствием стала *недостаточная проработанность конституционно-правовой базы ответственности органов государственной власти*. Нормы, регулирующие вопросы ответственности, пробельны, расплывчаты, трудно реализуемы на практике либо нереализуемы вообще, особенно в части, касающейся высшего звена государственного аппарата²³; наблюдается явная *асимметричность при применении санкций к разным уровням власти*: жесткие санкции действуют на низших уровнях власти, но чем выше, тем применение санкций становится все более проблематичным.

В современной России, как и 50, и 100 лет назад, *политические инструменты являются главными механизмами ответственности*. Степень ответственности государства и его органов за несоблюдение Конституции РФ и законодательства по-прежнему крайне низка либо вовсе отсутствует; далеко не в полном объеме разграничена компетенция между органами и уровнями власти и не осуществлено ее ресурсное обеспечение, что приводит к невозможности определить ответственных за социально-экономическое развитие страны.

К сожалению, нельзя не признать и то, что весьма *проблематично установление причинно-следственной связи между деянием органа публичной власти, должностного лица и наступив-*

шими негативными последствиями для социума. Определение степени ответственности, например, Правительства РФ за провал социально-экономической политики в стране практически невозможно из-за сложной сети причинно-следственных связей, что прямо сказывается на применении мер ответственности и их эффективности.

Обращает на себя внимание и *сужение легального спектра политической ответственности*. Данная разновидность ответственности может быть реализована как в рамках правового поля, так и вне их. Отечественная история дает немало примеров использования различных механизмов привлечения лиц, обладающих властными полномочиями, к политической ответственности: изгнание князей, установление прерогатив монарха, бунты, террор, сепаратизм и др. Некоторые из этих способов привлечения государства к политической ответственности, увы, вполне реальны и сегодня – в отсутствие нормально функционирующих институтов юридической и политической ответственности.

Политическая ответственность, по мнению Н.М. Колосовой, – это, *во-первых*, ответственность власти перед обществом за выполнение принятых на себя обязательств, обещаний и программ; *во-вторых*, эффективное руководство страной, обеспечивающее ее движение вперед в экономике, духовно-нравственной, социальной и иных сферах; *в-третьих*, выполнение на деле провозглашенных целей, программ, обязательств и обещаний; *в-четвертых*, постоянный отчет за дела, реагирование на проблемы сограждан, общение с ними; *в-пятых*, признание своих ошибок и их своевременное исправление. *Политическая ответственность* – это ответственность за надлежащую реализацию тех властных полномочий, которые те или иные структуры получили от народа как единственного источника власти. Мерой политической ответственности будет отстранение от власти лиц, не должным образом осуществлявших свои публичные функции²⁴.

Однако мы разделяем позицию авторов, считающих, что привлечение к ответственности должностных лиц в гражданских обществах с незрелыми и неустойчивыми формами демократии весьма проблематично. Ответственность власти здесь, как правило, представляется только лишь как средство борьбы за эту самую власть. “*Приписываемая государству и его органам фальшивая конституционная ответственность выступает как неременная составляющая со-*

²² Кадохов В.Т. Материалы “круглого стола” “Формы и механизмы ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления: перспективы законодательного обеспечения” // Аналитический вестник Совета Федерации. 2003. № 17 (210). С. 7, 8.

²³ Хотя примеры того, как политическая ответственность применялась к судьям Конституционного Суда РФ, новейшая история России уже знает.

²⁴ См.: Колосова Н.М. Указ. соч. С. 16, 19.

временного государства»²⁵. К сожалению, подобная ситуация характерна и для Российской Федерации, причем указанные особенности института ответственности государства носят уже хронический характер; система власти в России, несмотря на лозунги и тщетные попытки ввести политическую ответственность в правовое русло, традиционно характеризуется политическим произволом; декларируемое правовое государство и общественное благо фактически всегда и в разные периоды истории были вторичны по отношению к стремлению удержать власть и распоряжаться богатством, собственником которого является многонациональный народ нашей страны; вопросы конституционной ответственности по-прежнему не получили должного законодательного закрепления, что позволило сформировать устойчивые условия для произвольного применения мер политического воздействия на должностных лиц; власть, в сущности, никогда не несет ответственности за властные решения, причинившие вред обществу, что перманентно *«расшатывает конституционный строй России, способствует ослаблению самой власти»*²⁶.

Закономерно в этой связи появление точки зрения на конституционную ответственность как на *«сугубо доктринальную конструкцию»*, выступающую не иначе, как только в качестве *«ощущения гражданского самодовлетворения»*²⁷.

Мы не поддерживаем крайние позиции ряда исследователей, при которых отрицается конституционная ответственность, как таковая, и пытаемся предложить авторское видение основных направлений совершенствования института конституционной ответственности в России. При этом соглашамся с мнением И.Н. Барцица относительно того, что юридическое толкование политических моментов ответственности заключается не в том, чтобы, используя категории, свойственные правоведению, придавать политической целесообразности законный характер; предназначение правовой науки состоит в раскрытии механизмов реализации форм ответственности, определении критериев допустимости использования политических моментов в процессе выработки, использования правовых норм и применения санкций за их несоблюдение²⁸.

Полагаем, что основные направления совершенствования института конституционной ответственности могут быть следующими:

во-первых, сформировать понятные всем правила и обеспечить неукоснительное применение мер конституционной ответственности именно за нарушение норм права, что означает *«всёческое расширение сферы конституционной ответственности и необходимость более подробно прописывать составы конституционно-правовых деликтов и санкции за их совершение»*. «Должны быть кардинально пересмотрены устанавливаемые конституциями правила властвования, причем пересмотрены таким образом, чтобы любые «антитезы» не оставались предметом сугубо политических комбинаций»²⁹;

во-вторых, принять комплексный блок законов, регулирующих вопросы конституционной ответственности, в первую очередь федеральный конституционный закон «О конституционной ответственности в Российской Федерации», а также федеральные конституционные законы о Президенте РФ, Федеральном Собрании, системе органов исполнительной власти и внести изменения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»;

в-третьих, осуществлять развитие конституционного строя современной России, в том числе через *«правовое оформление института конституционной ответственности Правительства РФ и его членов перед Федеральным Собранием для использования в полной мере средств и методов парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти»*;

в-четвертых, совершенствовать избирательные механизмы с целью более полного отражения всего спектра общественных интересов и предоставления избирателям возможности применения мер политической ответственности к государству, его органам и должностным лицам в ходе выборов; перечень выборных должностей следует не сужать, напротив – расширять; недопустима ситуация, когда население может применить меры политической ответственности к руководству страны, пока – один раз в четыре года, а с 2012 г. – в шесть лет; требуется корректировка содержания института референдума;

в-пятых, обеспечивать *«сквозной» характер конституционной ответственности на всех уровнях власти, начиная с главы государства и заканчивая органами местного самоуправления;*

²⁵ Белкин А.А., Бурмистров А.С. Конституционная ответственность: доктринальные проблемы // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 101, 102.

²⁶ Колосова Н.М. Указ. соч. С. 20.

²⁷ Белкин А.А., Бурмистров А.С. Указ. соч. С. 102.

²⁸ См.: Барциц И.Н. Указ. соч. С. 216.

²⁹ Белкин А.А., Бурмистров А.С. Указ. соч. С. 101, 102.

к сожалению, сложилась практика, при которой “нижние” уровни власти (субъекты РФ и муниципалитеты) несут ответственность за возможное бездействие и ненадлежащее исполнение своих полномочий, в то время как федеральные органы власти привлечь к ответственности крайне сложно;

в-шестых, *гарантировать народу легальные политические средства воздействия на власть;* к таким средствам относятся различные формы прямой демократии, в том числе массового протеста против политики, не соответствующей воле и интересам народа либо его основной части. В научной литературе встречается мнение о том, что гл. 1 Конституции РФ целесообразно дополнить положением о праве и обязанности народа противостоять нарушениям основ конституционного строя России³⁰.

В этой связи необходимо отметить следующее. В конституциях и законодательстве многих стран подобные меры предусматриваются. Именно на *признании права народа на сопротивление угнетению* базируется Декларация независимости США, а за ней – вся американская государственность.

Среди претензий, которые предъявили английскому королю колонии, объявившие о своей независимости, значились:

отказ давать свое согласие на принятие законов, “в высшей степени полезных и необходимых для общего блага”;

чинить препятствия формированию и деятельности представительных органов, выражающих интересы населения;

постановка судей в исключительную зависимость от своей воли “путем определения сроков их пребывания в должности, а также размера и выплат им жалованья”;

создание множества новых должностей и направление на места “сонмища чиновников”, чтобы “притеснять народ и лишать его средств к существованию”;

присвоение себе полномочий законодательствовать и др.

Нормы о праве народа на сопротивление власти присутствуют в конституциях Германии, Венгрии, Словакии и др. Даже в новейших кон-

ституциях ряда африканских государств, где уровень правовой и политической культуры населения еще весьма низок, встречаются положения о возможности народа сопротивляться мирными средствами (например, путем кампании гражданского неповиновения) действиям и решениям государственной власти, противоречащим интересам народа³¹.

Разумеется, *механизм реализации ответственности государства перед народом путем реализации его права на сопротивление весьма сложен.* В качестве форм такого сопротивления в научной литературе рассматриваются вытекающие из возможных вариантов осуществления конституционных прав гражданина способы его поведения, отражающие отношение к власти³²: акции протеста, мирные демонстрации, шествия, пикеты, митинги, проводимые по правилам, предусмотренным правовыми актами (только правила должны быть реализуемыми на практике изначально; процедура в данном случае не должна отменять право), неучастие в выборах, голосование против всех, порча или вынос бюллетеней и пр.

На наш взгляд, следует признать, что следствием указанных действий могут явиться неспособность и недобросовестность формируемых государственных органов, к сожалению, и ущербность власти (в случае сознательного абсентизма, т.е. игнорирования выборов населением), а также сбой в работе систем жизнеобеспечения (при плохо или даже неорганизованных акциях массового протеста). В данном случае выходит, что неблагоприятные последствия наступают не только для государства, но и для самого народа.

Во избежание подобного необходимо обеспечивать ежедневную бесперебойную работу механизмов конституционной и политической ответственности, не доводя народный гнев до “*точки кипения*”. Ситуация, когда народ использует свое, в общем-то неотчуждаемое право на сопротивление власти, чревата разрушительными социальными потрясениями, которыми так богата история нашего Отечества.

Существующая конституционная система хотя и не прописывает такого права, отчасти подтверждает его, поскольку действующая Конституция принималась в 1993 г. одновременно со сломом предыдущих основ конституционного строя на всенародном референдуме, подразумевающим, что именно в нем проявилась воля народа.

³⁰ Такая точка зрения изложена в: *Бутусова Н.В.* Проблема конституционно-правовой ответственности Российского государства // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 129–131.

³¹ См.: *Чиркин В.Е.* О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Гос. и право. 2000. № 6. С. 9.

³² Подробнее об этом см.: *Богданова Н.А.* Указ. соч. С. 79.

Не сомневаемся, что основная задача власти — *своевременное выявление и преодоление проблем, ведущих к постановке вопроса об ответственности государства в целом перед народом, еще на стадии их зарождения*. Однако наилучший способ борьбы с безответственностью субъектов конституционных правоотношений, “*фальшивой*” конституционной ответственностью — это не “*великие потрясения*”, а эволюционный путь развития, *путь воспитания правовой и гражданской культуры как народа в целом, так и его представителей в органах власти*.

Возникает оправданный вопрос: возможно ли четкое размежевание мер конституционной (реализация народом права на сопротивление угнетению) и политической (свержение существующего конституционного строя) ответственности? Наш вывод — да, возможно, но только до определенной степени, поскольку *такая оценка всегда будет производиться под знаком политической целесообразности*.

В заключение вернемся к событиям в Киргизии. Президент России Д.А. Медведев, давая оценку этим событиям, заявил: “Сейчас главное — не допустить гражданской войны... Если... она начнется — в эту нишу устремятся террористы, экстремисты всех мастей... И тогда у нас на месте Киргизии может возникнуть Афганистан... Поэтому наша задача заключается в том,

чтобы помочь киргизским партнерам найти самый спокойный способ выхода из этой ситуации... Нужно... формировать правительство, которое будет работоспособным, а кому-то из политических лидеров нужно будет принять ответственное решение о своей судьбе, решение, которое может быть продиктовано интересами киргизского народа, а не личными политическими амбициями”³³.

В данном конкретном случае *задача недопущения дальнейшей эскалации конфликта в этом регионе решается в том числе посредством легитимации действий оппозиции*, хотя при несколько иной геополитической ситуации, позиции глав государств-соседей и мирового сообщества те же самые действия могли быть расценены и как свержение конституционного строя.

Отсюда вытекает вывод о том, насколько же “*подвижно*” соотношение конституционного и политического аспектов ответственности государства перед народом в зависимости от конкретных обстоятельств.

Думается, что сомнений в целесообразности урегулировать это соотношение нормами права не должно быть. Только в таком случае *принятие необходимых политических решений будет опираться на прочный правовой фундамент*.

³³ <http://www.kremlin.ru/news/7454>