На правах рукописи

КУРДУБАНОВА Мария Юрьевна

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12.00.02 — конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2009

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
Радченко Василий Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки,
заслуженный юрист Российской Федерации
Эбзеев Борис Сафарович

кандидат юридических наук, доцент
Велиева Джамиля Сейфаддиновна

Ведущая организация — юридический факультет
ГОУ ВПО
«Пензенский государственный университет»

Защита состоится 23 июня 2009 г. в 16.00 на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» _____ 2009 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент И.С. Барзилова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена формационными преобразованиями, происходящими в политической жизни страны, возрастанием значимости института Президента РФ в современной российской государственности. Неотъемлемым элементом правового статуса Президента является конституционно-правовая ответственность.

Неполное и неточное нормативное оформление института ответственности главы государства способно вызвать многочисленные осложнения и сбои в работе государственного механизма, чреватые кризисом и общественными волнениями, которые в значительной мере могут нейтрализовать конституционно-правовые процедуры.

В юридической науке концепция ответственности главы государства разработана недостаточно: отсутствует комплексный подход к данной проблеме, что, вне всякого сомнения, негативно сказывается на правовой политике в целом. При этом следует учитывать, что, несмотря на относительную новизну рассматриваемого института, уже накоплен определенный теоретический и практический опыт в указанной сфере. Между тем конституционно-правовая ответственность Президента РФ способна быть не только теоретической моделью, но и иметь практическое значение, в частности, обеспечивать связь конституционной теории и общественно-политической действительности, способствовать возрастанию роли Основного Закона государства, развивать механизмы взаимодействия и разрешения противоречий властных органов.

Конституционно-правовая ответственность выступает инструментом поддержания системы сдержек и противовесов, обеспечивающим режим разделения властей, присущий демократическому государству, в котором Президент России выступает гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов государственной власти.

Послание Президента Д.А. Медведева Федеральному Собранию — своего рода эскиз предстоящей деятельности главы государства в рамках Основного Закона — Конституции, детально продуманный документ. В Послании скорректированы и освещены основополагающие принципы внутренней и внешней политики государства, включающие в себя защиту территории, населения, государственных институтов от внутренних и внешних вызовов, стратегическое партнерство с союзными государствами, безопасность и благосостояние общества, защита локальных интересов государства, такие как решение демографической проблемы, улучшение пенсионного обеспечения, охрану окружающей среды, борьбу с экономическим кризисом[1].

Одним из наиболее принципиальных шагов в преобразовании, дополнительно стабилизирующих функционирование государственного механизма, можно считать продление сроков полномочий Президента и Государственной Думы до шести и пяти лет соответственно. Изменения, принятые Государственной Думой и Советом Федерации по внесению поправок в Конституцию, не носят характера конституционной реформы, но направлены на придание Конституции большей эффективности и стабильности. Речь идет о поправках, касающихся не только политической системы страны и существующих институтов власти, но и о продлении сроков конституционно-правовой ответственности главы государства.

Появление конституционно-правовой ответственности как разновидности юридической ответственности доказывает следующее: государство осоз-

[1] См.: Российская газета. 2008. 6 нояб.

нает, что власть — это разновидность деятельности, которая должна сопровождаться ответственностью за ее результаты, без чего немыслимо благосостояние и процветание общества. Однако, к сожалению, нормативно-правовые источники, регулирующие ответственность главы государства в Российской Федерации, которые призваны обеспечить слаженное взаимодействие системы органов государственной власти страны, не в полной мере формируют практические механизмы прекращения должностных полномочий Президента РФ.

Отечественный и зарубежный конституционный опыт реализации способов отрешения главы государства от должности позволяет выявить как преимущества, так и недостатки российской модели, а также способствует формулированию предложений, направленных на повышение уровня законодательной проработки конституционно-правовой ответственности Президента РФ.

Основное внимание в работе акцентируется на конституционно-правовой ответственности в целом и ответственности российского главы государства в частности. Россия, как и любая страна, имеет свои национальные, исторические особенности и традиции, что не может не сказаться на содержании президентской власти.

Таким образом, повышение роли и значения конституционно-правовой ответственности Президента РФ, выполняющего значимую функцию в обеспечении законности и правопорядка, теоретическая (модель ответственности) и практическая (связь с общественно-политической деятельностью) значимость отношений, складывающихся в процессе деятельности главы государства, а также наличие не разработанных в науке аспектов и порождаемые ими противоречия в правотворчестве и правоприменении, необходимость выработки рекомендаций по их устранению усиливают актуальность темы исследования.

Степень разработанности темы и теоретическая основа исследования. Тема конституционно-правовой ответственности главы государства вк-

лючает в себя несколько аспектов исследования, которые с разной степенью интенсивности разрабатывались в науке.

Исходя из того, что выбранная тема непосредственно касается общетеоретических проблем государства и права, включая институт президентуры, автором исследовались работы правоведов, социологов и мыслителей прошлого, таких как: Ф. Ардан, Ч. Беккариа, И. Бентам, М. Вебер, Р. Иеринг, Дж. Локк, Ф.В. Люшер, Ш. Монтескье, Л. Фридмен.

Юридические и философские аспекты общих вопросов ответственности в механизме конституционно-правовых отношений рассматривались в работах государствоведов дореволюционного периода: А.С. Алексеева, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, Н.П. Дружинина, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, С.А. Котляровского, Н.И. Лазаревского, Я.Н. Магазинера.

В науке конституционного права основоположниками концепции конституционно-правовой ответственности считаются Ю.П. Еременко и Ф.М. Рудинский. Эти ученые отметили практическую и теоретическую важность института конституционно-правовой ответственности (в то время он назывался «ответственность в советском государственном праве») и констатировали факт недостаточной разработанности названного института в теории права.

В работах советского периода дефиниция «конституционно-правовая ответственность» была сравнительно новой для отечественной конституционной науки и интерес к ее изучению только пробуждался. Проблемами государственно-правовой ответственности занимались такие видные ученые, как С.А. Авакьян, В.Т. Кабышев, В.К. Козлов, Н.А. Михалева, С.Э. Несмеянова, Н.А. Сахаров, А.С. Сергеев, Ф.М. Скифский, Б.А. Страшун, В.Н. Суворов, В.Е. Чиркин.

Изучение института конституционно-правовой ответственности в период демократических реформ становится одним из главных направлений в конституционных исследованиях. В целом за прошедшие десятилетия ученые (Г.В. Барабашев, И.Н. Барциц, К.С. Бельский, Л.В. Бойцова,

В.В. Бойцова, В.А. Виноградов, Н.В. Витрук, Р.М. Дзидзоев, О.И. Зверева, А.В. Зиновьева, Т.Д. Зражевская, Н.С. Игнатова, Ф.Ш. Измайлова, Е.В. Колесников, Н.М. Колосова, А.А. Кондрашов, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, А.Н. Лебедев, А.А. Ливеровский, В.О. Лучин, Н.С. Малеин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, С.В. Нарутто, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окуньков, М.И. Пискотин, О.Ю. Рыбаков, И.Н. Сенякин, Ф.С. Скифский, И.А. Умнова, Т.Я. Хабриева, Д.Т. Шон, Б.С. Эбзеев) проделали огромную работу по разработке вопросов общей теории конституционно-правовой ответственности и подготовке теоретической базы, хотя ее главные характеристики все же не сформировали комплексной и устоявшейся научной оценки, и потому институт конституционно-правовой ответственности пока не стал предметом системного, целостного анализа.

Монографические работы в области ответственности главы государства не содержат полного научного представления об этом институте власти, который, вне всякого сомнения, нуждается в развернутом исследовании. Необходимо отметить, что проблемам общего понятия конституционно-правовой ответственности, основаниям ее применения, отдельным мерам ответственности в конституционном праве уделяли внимание многие ученые. Первое монографическое исследование на эту тему — книга Н.А. Бобровой, Т.Д. Зражевской «Ответственность в системе гарантий конституционных норм»; защищаются кандидатские диссертации: В.А. Виноградовым, А.А. Кондрашовым. В то же время вопросы теоретической разработки механизма реализации конституционно-правовой ответственности по-прежнему остаются актуальными и требуют детального освещения.

Конституционные проблемы, связанные с институтом Президента в системе разделения властей в России, рассматривались в работах М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, Д.Н. Бахраха, Г.В. Дегтева, Ю.И. Дмитриева, А.Л. Журавлева, Н.М. Конина, А.А. Котенкова, Г.В. Мальцева, М.Н. Марченко, Н.А. Михалевой, Л.А. Окунькова, А.Н. Писарева, С.В. Полениной, В.И. Радченко, М.Р. Сафарова, Б.А. Страшуна,

Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, А.Н. Шохина, Б.С. Эбзеева.

Правовой статус института Президента, отдельные вопросы его конституционно-правовой ответственности в системе органов государственной власти рассматривались в диссертационных исследованиях М.Б. Агаева, М. Аскерова, С.В. Березки, И.Л. Волошенко, Б.П. Елисеева, В.И. Кайнова, Г.С. Кильдиной, О.Н. Кичалюк, А.М. Ковалева, С.Г. Колбая, Л.Б. Лукьяновой, И. Марино, Л.Н. Плехановой, В.И. Радченко, Г.С. Родионовой, Н.Н. Скрыпникова, В.Н. Суворова, И.Д. Хутинаева, В.С. Чепикова.

При написании диссертации был изучен и обобщен значительный объем зарубежных источников.

Несмотря на обширный материал по проблемам становления, развития и реализации конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации, вопросы правовой природы, содержания конституционно-правовой ответственности Президента РФ затрагивались недостаточно полно и касались лишь отдельных аспектов. Настоящее исследование призвано восполнить существующие пробелы.

Объектом исследования является конституционный статус Президента РФ, особым элементом которого выступает конституционно-правовая ответственность.

Предметом исследования служат основания и меры конституционно-правовой ответственности; конституционно-правовое регулирование проблем ответственности Президента РФ, разновидности и механизм досрочного прекращения вверенных главе государства должностных полномочий.

Цель исследования заключается в анализе общеправовых аспектов конституционно-правовой ответственности в отечественном законодательстве, комплексном изучении теоретических, правовых и практических основ юридического содержания института главы государства, научном осмыслении влияния Президента на функционирование системы органов государственной власти, определение основных тенденций развития института консти-

туционно-правовой ответственности Президента, изучение совокупности отношений, возникающих по поводу досрочного прекращения полномочий главы государства, а также выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию данного института в России.

Для достижения целей диссертационного исследования были поставлены следующие **научные задачи**:

раскрыть содержание института конституционно-правовой ответственности главы государства, дать его авторскую дефиницию как вида юридической ответственности и института конституционно-правовой ответственности;

исследовать процесс возникновения и развития конституционно-правовой ответственности главы государства, определить ее юридическую природу в системе социальной и юридической ответственности, разграничить конституционно-правовую ответственность и ответственность юридическую;

охарактеризовать историю становления и совершенствования конституционно-правовой ответственности главы государства, дать авторское определение ее позитивному и негативному видам;

определить основания и виды конституционно-правовой ответственности, установить круг ее субъектов, определить роль и статус Президента России как субъекта конституционно-правовой ответственности;

определить место и роль главы государства в системе разделения властей;

внести предложения по совершенствованию института ответственности Президента РФ;

на основе анализа российских и зарубежных источников определить содержание и правовую природу досрочного прекращения полномочий Президента РФ;

дать авторское определение таким основаниям досрочного прекращения полномочий Президента РФ, как отставка, стойкая неспособность по со-

стоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту полномочия, отрешение от должности;

опираясь на позитивный зарубежный опыт, показать возможные аспекты совершенствования института отрешения Президента РФ от должности.

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания, основанный на учете взаимозависимости и взаимообусловленности явлений объективного мира, непрерывного изменения, обновления и развития, с позиции которого явления и объекты рассматриваются комплексно.

В ходе исследования были использованы общенаучные методы: исторический, системный, метод теоретического моделирования, анализ и синтез, восхождение от абстрактного к конкретному, формально-логический метод.

Применялись и частнонаучные методы: историко-правовой, сравнительно-правовой, технико-юридический.

Использование перечисленных методов позволило осмыслить и раскрыть предмет исследования в обобщающих закономерностях и в многообразии форм проявления его содержания, что во многом способствовало решению поставленных задач.

Нормативная база исследования включает материал, являющийся основой российской правовой системы: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства, постановления и определения Конституционного Суда РФ, послания Конституционного Суда РФ, регламенты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, регламенты Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Рассматривались различные редакции Конституций СССР и РСФСР, а также зарубежные источники, в том числе Конституции и правовые акты зарубежных государств.

Научная новизна исследования состоит в комплексном подходе к изучению актуальных вопросов ответственности главы Российского государ-

ства. В работе предпринята попытка разработать концепцию конституционно-правовой ответственности Президента РФ; определить основания и виды конституционно-правовой ответственности главы государства; раскрыть юридическую природу конституционно-правовой ответственности Президента РФ; дать авторскую трактовку способов досрочного прекращения полномочий главы государства; предложить ряд изменений в действующее законодательство с целью восполнить существующие пробелы, в том числе касающиеся закрепления конституционно-правовой ответственности Президента РФ.

Свое непосредственное выражение научная новизна находит в следующих основных положениях и выводах, выносимых на защиту:

1. Дается авторская трактовка конституционно-правовой ответственности, под которой понимается разновидность юридической ответственности, включающая совокупность правовых норм, регулирующих ненадлежащее осуществление публичной властью должного поведения, а в случае совершения субъектом правонарушения — обязанность нести конституционно-правовую ответственность.

2. Отличительные особенности конституционно-правовой ответственности систематизируются и уточняются в следующем виде:

ненадлежащее осуществление возложенных государством обязанностей органами публичной власти;

реализация конституционно-правовой ответственности как один из способов охраны Конституции;

отсутствие нормативно-правового акта, в котором прописывались бы основополагающие основы конституционно-правовой ответственности;

ответственен определенный круг субъектов, обремененный властными полномочиями;

наличие специфических оснований для применения ответственности;

применение неблагоприятных последствий зачастую — организационного характера, редко — личного плана;

морально-политическое порицание правонарушителя;

наличие вины не является обязательным условием наступления ответственности, таким условием может выступать противоправность;

отсутствие в законодательстве срока давности привлечения к ответственности;

особые конституционно-правовые санкции как следствие неправомерного поведения субъекта;

порядок привлечения к ответственности;

строго установленный правовыми нормами конституционный деликт (действие или бездействие) как основание наступления ответственности для субъекта;

отсутствие конкретного порядка обжалования санкций применения ответственности;

использование судебных и несудебных средств (юридических механизмов) в применении мер конституционно-правовой ответственности;

применение специфической структуры мер ответственности из разных отраслей права (взысканий, санкций конституционной ответственности);

наличие позитивной и негативной конституционно-правовой ответственности.

3. Позитивная конституционно-правовая ответственность Президента — это личный моральный запрет преступать черту закона.

4. Негативная конституционно-правовая ответственность — это ненадлежащее исполнение предписаний Конституции, несоблюдение прямых обязанностей либо злоупотребление полномочиями, возложенными на государственные органы и должностных лиц, общественные объединения и граждан.

5. Институт отставки главы государства — это мера конституционно-правовой ответственности, выраженная в добровольном уходе лица с занимаемой государственной должности до окончания срока ее исполнения, в качестве права Президента на досрочное прекращение своих полномочий.

6. Стойкая неспособность по состоянию здоровья Президента осуществлять принадлежащие ему полномочия — это состояние, в силу которого исполнение Президентом своих полномочий временно приостанавливается ли-

бо приобретает окончательный характер, и право переходит соответствующему лицу. Состояние здоровья главы государства в силу важности и публичности должности, которую он занимает, следует отнести к разряду обязательной, гласной информации, распространяемой аппаратом Президента РФ.

7. Механизм отрешения от должности — это меры конституционно-правовой ответственности в отношении главы государства как принудительный способ досрочно прекратить полномочия в установленном законом порядке.

8. Отстаивается необходимость принятия федерального закона «О статусе Президента Российской Федерации», который будет носить комплексный характер, содержать детальную разработку основных положений процедуры наступления конституционно-правовой ответственности, в том числе Президента РФ.

9. Предлагается в ст. 125 Конституции РФ внести изменения, в соответствии с которыми Конституционный Суд РФ будет рассматривать возникшую ситуацию на предмет наличия признаков конституционно-правовой ответственности главы государства и выносить окончательное решение.

Научная и практическая значимость исследования состоит в возможности использования сформулированных в работе теоретических положений, выводов, предложений и рекомендаций, адресованных законодательным органам государственной власти.

Результаты исследования расширяют научные знания о конституционно-правовой ответственности Президента РФ, могут служить основой для последующих изысканий в различных областях конституционного права.

Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе при подготовке тем лекционных курсов «Конституционное право России», а также при разработке и совершенствовании учебно-методической литературы.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы диссертации обсуждались и получили одобрение на заседании кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной академии права; нашли отражение в научных публикациях ав-

тора; в выступлениях на научно-практических конференциях: Всероссийской научно-практической конференции «Россия многонациональная цивилизация: единство и противоречия» (Саратов, 2009); межрегиональной научно-практической конференции «Права человека: теория и практика» (Кисловодск, 2008); межвузовской научной конференции «15 лет Конституции Российской Федерации: Проблемы и перспективы развития» (Энгельс, 2009).

Структура диссертации обусловлена логикой исследования и обеспечивает последовательное изложение анализируемого материала и формулируемых выводов. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих пять параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, ставятся его цели, определяются задачи, методологическая и теоретическая основы, обосновываются научная новизна и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, отмечаются результаты апробации.

Глава 1. «Методологические проблемы конституционно-правовой ответственности в российском законодательстве» посвящена рассмотрению теоретических вопросов возникновения конституционно-правовой ответственности как самостоятельного предмета научного исследования.

Диссертантом исследованы философские основания возникновения ответственности в обществе и государстве (учения Сократа, Платона, Аристотеля, Ульпиана, Т. Гоббса, Г.В.Ф. Гегеля, М. Вебера, Ф.В. Люшера, Л. Фридмена, Ф. Ардана и др.); эволюция перехода категории «ответственность» из философской в социальную и далее в правовую (учения Ч. Беккариа, И. Бентама, Р. Иеринга, Ш.Л. Монтескье, Дж. Локка и др.).

В России закрепление ответственности в правовом смысле исследователи связывают с Указом Петра I от 2 марта 1711 г. «О власти и ответственности Сената». В нем прослеживается ответственность Сената — высшего распорядительного учреждения по текущим делам управления и по исполнению особых поручений перед «его величества собственной персоной» в момент его отсутствия. Таким образом, изначально закон определял основания ответственности нижестоящих чиновников перед вышестоящими. Изучение отечественного законодательства свидетельствует о том, что ответственность первого должностного лица государства нормативно была установлена лишь в конце XX столетия.

Автором исследован большой массив энциклопедической и справочной литературы (словари С.И. Ожегова, Д.Н. Ушакова, В.В. Лопаткина и А.Е. Лопаткина, О.Дробницкого, В.И. Даниленко, а также зарубежных источников — Оксфордский словарь, словари французского языка (под ред. П. Роббера), итальянского языка). Кроме того, диссертант обращался к отечественным научным исследованиям (А.П. Черменина, Р.Л. Хачатуров, Р.Г. Ягутин, Л.С. Явич и др.), зарубежной научной литературе (А. Бэйн, Д. Милль, Х. Фриш и др.). Анализ дефиниции «ответственность» привел соискателя к выводу о том, что различные толкования данного понятия сводятся к необходимости, обязанности отвечать за свои поступки, давать отчет за совершенные действия, принимать на себя вину за прошлое и будущее поведение. В этическом, философском, моральном, юридическом аспектах понятие «ответственность» освещается в двух категориях: ответственность за прошлое, противоречащая социальным нормам поведения, и ответственность за несовершенные действия, но совершение которых возможно в будущем. Из этого следует, что действия, совершаемые человеком, делятся на те, которые уже совершены, и те, которые, возможно, будут совершены.

В российской науке проблемам определения собственно конституционно-правовой ответственности посвящены работы Н.А. Бобровой, Т.Д. Зражевской, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашова, В.О. Лучина, Д.Т. Шона,

И.А. Умновой и др. В результате критического рассмотрения и осмысления мнений известных ученых диссертант пришел к выводу о необходимости систематизации признаков конституционно-правовой ответственности двух видов: объединяющие ее с общей юридической ответственностью и отличающие ее от таковой.

По мнению автора, к первому виду, объединяющему конституционно-правовую и юридическую ответственность, следует относить следующие признаки:

1) гуманизм, законность, целесообразность, своевременность, однократность, объективность и неотвратимость наказания, презумпция невиновности;

2) обязанность строго и неукоснительно соблюдать нормы права;

3) специальная прерогатива органов публичной власти;

4) присутствие всех элементов состава конституционного деликта;

5) нормативно-правовая форма акта, закрепляющего ответственность;

6) контроль за исполнением правовых норм со стороны государства;

7) привлечение к ответственности как особая процедура (не приемлющая отклонений), предусмотренная законодательством;

8) государственное воздействие, принуждение как ответная реакция на совершенное противоправное деяние, служащее основанием ответственности;

9) применение мер государственного принуждения в целях предупреждения правонарушений;

10) ограничение прав и свобод индивида посредством изменения юридического статуса личности;

11) привлечение к ответственности в строго регламентированных законом процессуальных рамках.

Ко второму виду признаков следует относить:

1) ненадлежащее осуществление возложенных государством обязанностей органами публичной власти;

2) реализация конституционно-правовой ответственности как один из способов охраны Конституции;

3) отсутствие нормативно-правового акта, в котором прописывались бы основополагающие основы конституционно-правовой ответственности;

4) ответственность определенного круга субъектов, обремененного властными полномочиями, принадлежность субъектов к статусу власти;

5) наличие специфических оснований применения ответственности;

6) несколько абстрактный, неясный характер результатов применения ответственности на деле;

7) применение мер организационного характера преимущественно, редко — личного плана;

8) морально-политическое порицание правонарушителя;

9) необязательность наличия вины как условия наступления ответственности;

10) не прописанный в законодательстве срок давности привлечения к ответственности;

11) особые конституционно-правовые санкции как следствие неправомерного поведения субъекта;

12) размытый порядок привлечения к ответственности;

13) отсутствие четких критериев оценки неправомерного поведения субъекта, нарушение им закона как одного из условий наступления ответственности;

14) строго установленный правовыми нормами конституционный деликт (действие или бездействие) как основание наступления ответственности для субъекта;

15) отсутствие конкретизации обжалования санкций применения ответственности;

16) использование судебных и несудебных средств (юридических механизмов) в применении мер конституционно-правовой ответственности;

17) применение специфической структуры мер ответственности из разных отраслей права (взысканий, санкций конституционной ответственности);

18) превалирование позитивной конституционно-правовой ответственности над негативной.

Систематизация признаков конституционно-правовой ответственности позволяет сформулировать следующее определение: конституционно-правовая ответственность — это разновидность юридической ответственности, включающая совокупность правовых норм, регулирующих ненадлежащее осуществление публичной властью должного поведения, а в случае совершения субъектом правонарушения — обязанность нести конституционно-правовую ответственность.

В **главе 2 «Ответственность главы государства как особый вид конституционно-правовой ответственности»** рассматриваются вопросы правового статуса Президента РФ как субъекта конституционно-правовой ответственности, дается характеристика оснований и мер такой ответственности и исследуется развитие этого института в Российской Федерации.

Параграф 2.1. «Президент Российской Федерации как субъект конституционно-правовой ответственности» посвящен изучению элементов правового статуса главы государства, характеризующего его в качестве субъекта, обремененного обязанностью нести ответственность.

Анализ различных точек зрения по вопросу о принадлежности главы государства к определенной ветви власти позволил диссертанту прийти к выводу о том, что их можно разделить на две группы:

1) о «тяготении» главы государства к одной из существующих ветвей власти (исполнительной) (Б.П. Елисеев, И.Д. Хутинаев);

2) о принадлежности главы государства к самостоятельной (четвертой) ветви власти, главенствующей над тремя традиционно выделяемыми (В.И. Радченко, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др.).

Соискатель разделяет вторую точку зрения, поскольку Президент РФ играет ведущую роль по отношению к исполнительной власти, определяет ее

стратегию, а также наделен отдельными элементами участия в законодательной и судебной власти, что вытекает из положений Конституции, определяющей Президента как главу государства, присутствующего во всех ветвях власти. Форма правления в Российской Федерации определяется решающими полномочиями Президента в структуре высших органов власти в стране. Речь идет не только о форме правления, не только о самостоятельном институте, но и постепенно формирующейся самостоятельной четвертой ветви власти, не укладывающейся в классическую теорию Ш. Монтескье, — власти Президента РФ.

В результате анализа нормативно-правовой базы диссертант приходит к выводу о том, что многочисленные полномочия Президента РФ закреплены в различных нормативных документах (например, в Конституции РФ, Федеральном законе от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» и т. д.), что, очевидно, не способствует точному и однозначному определению его юридического статуса и порождает множество проблем при применении норм, закрепляющих эти полномочия. В связи с этим предлагается локализовать вышеназванные нормы в Конституции РФ или специальном Федеральном законе «О статусе Президента Российской Федерации». Диссертант поддерживает данное предложение, так как, по его мнению, такое законодательное решение поможет закрепить полномочия главы государства и избежать многих существующих проблем при применении мер конституционно-правовой ответственности.

Большинство исследователей конституционно-правовой ответственности, мыслящих в рамках традиционной модели разделения государственных органов на единоличные и коллегиальные, отмечают наличие проблем как на теоретическом, так и на практическом уровне, связанных с привлечением коллегиального органа государственной власти к ответственности. Проведенное исследование позволяет соискателю сделать вывод о том, что процесс привлечения главы государства к такой ответственности также не лишен трудностей.

Сказанное позволяет сформулировать следующее определение: субъект конституционно-правовой ответственности – это представитель органов публичной власти — носитель властных полномочий государственного и муниципального уровней (обладающий самостоятельной компетенцией, установленной нормами конституционного права), то есть обладающий властными полномочиями, наделенный ответственностью по поводу осуществления власти в государственном аппарате.

В **параграфе 2.2. «Характеристика оснований и мер конституционно-правовой ответственности»** рассматриваются проблемы разделения оснований возникновения конституционно-правовой ответственности и мер, с помощью которых она получает реальное воплощение. Под новым углом зрения анализируется известная теория, согласно которой конституционно-правовой ответственности присущи два аспекта: позитивный и негативный.

Позитивной ответственности присущи осознание долга, обязанность совершить действия, соответствующие природе общественного строя. Конституционно-правовая ответственность проявляется в ее позитивной направленности как ответственное отношение субъектов к своим конституционным обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение. Свойственное людям чувство ответственности выступает источником «позитивной ответственности». Чувство ответственности с появлением правового регулирования, не утрачивая качества моральной категории, приобретает в то же время и правовой характер.

Негативная ответственность наступает за действия, которые носят противоправный характер. Ее можно определить как потенциальную ответственность за возможное нарушение закона, не просто чувство или осознание ответственности, а как реальные отношения в правовых рамках.

По мнению соискателя, превалирующий характер должен носить именно негативный аспект ответственности, поскольку только в нем исследуемый институт получает воплощение на практике. Учитывая определение позитивной ответственности, разработанное в науке, диссертант полагает,

что существует множество проблем, касающихся применения к ней категорий оснований возникновения и мер воздействия, в то время как в структуре негативной ответственности такие категории имплементированы логически безупречно. Следовательно, по мнению автора настоящего исследования, акцент изучения свойств конституционно-правовой ответственности необходимо сместить с позитивного на негативный аспект.

Суть названных аспектов конституционно-правовой ответственности соискатель раскрывает следующим образом: 1) позитивный аспект заключается в личном моральном запрете преступать черту закона; 2) негативный аспект состоит в ненадлежащем исполнении предписаний Конституции, несоблюдении прямых обязанностей либо злоупотреблении полномочиями, возложенными на государственные органы и должностных лиц, общественные объединения и граждан.

Конституционно-правовая ответственность имеет нормативное и фактическое основания. Нормативное основание — это закрепленная конституционным правом норма, содержащая в себе обязанность нести конституционно-правовую ответственность. Фактическое основание — это факт совершения противоправного деяния, влекущий конституционно-правовую ответственность. Автор систематизирует следующие основания возникновения конституционно-правовой ответственности Президента РФ:

1) действие либо бездействие, которое привело или могло привести к нарушению прав и свобод человека и гражданина органами государства в зависимости от того, происходит при этом нарушение конституционных, правовых норм или нет;

2) ненадлежащее исполнение юридически закрепленных обязанностей;

3) несоблюдение конституционных запретов;

4) противоправное поведение;

5) превышение должностной компетенции.

Соискатель приходит к выводу о том, что необходимо четкое разграничение конституционно-правовой ответственности на общую, касающуюся

руководителей органов государственной власти, и ответственность специальных субъектов, мерами которой являются:

возмещение вреда, причиненного действиями органов государственной власти или их должностных лиц (субъект этой меры ответственности — государство);

отрешение от должности Президента РФ;

досрочное освобождение от должности Генерального прокурора РФ.

Данный перечень не является исчерпывающим.

К общим основаниям ответственности относятся:

отзыв депутатов представительных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также глав субъектов Федерации и глав органов местного самоуправления, принудительное досрочное расформирование избирательных комиссий (государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица являются субъектами этой меры конституционно-правовой ответственности);

отмена регистрации кандидатов на выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления (субъектами выступают участники избирательного процесса);

приостановление деятельности и принудительная ликвидация общественных объединений, ликвидация и запрет деятельности религиозных объединений (субъектами являются общественные и религиозные объединения);

отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации (субъекты — граждане).

В **параграфе 2.3. «Развитие института конституционно-правовой ответственности главы государства в Российской Федерации»** проводится историко-юридический анализ развития института конституционно-правовой ответственности главы государства в Российской Федерации.

Доказывается ключевой характер самого понятия «ответственность», который присущ институту конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и главы государства в частности. Законодатель-

ное закрепление такой ответственности служит гарантией соблюдения, во-первых, прав и законных интересов граждан; во-вторых, ряда конституционных принципов — равноправия, законности, справедливости, гласности и др. Правовое государство не мыслится без института конституционно-правовой ответственности.

Исторически в России сложилась модель власти во главе с правителем, лидером, обладающим волевыми качествами, с широким спектром прав, которые традиционно ограничиваются декларативными нормами об ответственности. Зарубежный опыт дает наглядный пример детальной регламентации конституционно-правовой ответственности.

В современном отечественном законодательстве вообще не употребляется термин «конституционно-правовая ответственность». Статья 93 Конституции РФ лишь в общих чертах закрепляет ответственность Президента РФ. Процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности Президента РФ более детально регламентируется Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г., Регламентом Совета Федерации от 30 января 2002 г., некоторыми другими правовыми актами. Разрозненность и некодифицированность норм, по мнению соискателя, приводят к затруднению реализации механизма несения конституционно-правовой ответственности главой Российского государства.

В таких условиях принятие Федерального закона «О статусе Президента Российской Федерации», который будет носить комплексный характер и при этом содержать детальную разработку основных положений названной процедуры, представляется насущной необходимостью.

Работа над указанным Законом должна проходить с учетом нерешенности следующих проблем:

1) ответственность органов и должностных лиц, олицетворяющих власть непосредственно перед народом, декларативна;

2) отсутствие реальной конкуренции в условиях политической борьбы за власть;

3) неясность пределов самостоятельности и подотчетности органов местного самоуправления;

4) неэффективность мер, направленных на ликвидацию коррупции в государственных органах;

5) низкий уровень правосознания граждан.

Автор настоящего исследования предлагает внести в ст. 125 Конституции РФ изменение, в соответствии с которым органом, выявляющим признаки конституционно-правовой ответственности в действиях Президента и имеющим право выносить решение о применении такой ответственности, следует признать Конституционный Суд РФ.

В **главе 3 «Меры конституционно-правовой ответственности и факторы, прекращающие полномочия главы государства Российской Федерации»** рассматриваются способы прекращения полномочий Президента РФ, степень участия органов государственной власти в процедуре отрешения главы государства от должности.

В параграфе 3.1. «Способы прекращения полномочий Президента Российской Федерации и мировой опыт» анализируются способы прекращения полномочий Президента РФ.

В Конституции РФ закреплены три основания, по которым глава Российского государства может прекратить осуществление должностных полномочий. К таковым относятся: а) отставка; б) стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия; в) отрешение от должности.

Анализ выделенных способов (оснований) позволил соискателю сделать вывод о фактическом существовании (при отсутствии законодательного закрепления) еще одного способа (основания) — смерти главы государства. Автором предлагается дополнить ст. 92 Конституции РФ, устанавливающую перечисленные способы, указанным основанием. Такое предложение обосновывается в том числе аналогией с зарубежным опытом, в частности основ-

ными законами США, Израиля, Греции, Таджикистана и других государств, где прямо закреплено положение, согласно которому глава государства в случае смерти прекращает свои полномочия.

Автор предлагает определения традиционных способов прекращения полномочий главой государства.

Под отставкой Президента Российской Федерации, следует понимать меры конституционно-правовой ответственности, выраженные в добровольном уходе лица с занимаемой государственной должности до окончания срока ее исполнения, право Президента на досрочное прекращение своих полномочий.

Предлагается дополнить ст. 92 Конституции РФ положением о том, что в случае отставки полномочия Президента РФ переходят к Председателю Правительства РФ незамедлительно.

По мнению диссертанта, Федеральный закон «О статусе Президента Российской Федерации» должен содержать конкретные сведения о возможных вариантах развития событий в случае подобного решения действующего главы государства и ответы на следующие вопросы: в какой момент, каким документом и в какой форме должен быть изложен факт перехода прав и обязанностей от Президента РФ к Председателю Правительства РФ. То есть следует законодательно изложить формулу передачи власти и момент начала временного исполнения полномочий Президента РФ Председателем Правительства РФ.

В результате анализа различных точек зрения отечественного и зарубежного опыта сформулирован вывод о необходимости запрета заблаговременного объявления о предстоящей отставке Президентом России. Отставка должна носить быстротечный и бесповоротный характер. Аргументация этого положения состоит в том, что такое действие может повлечь негативные последствия для государства на международной политической арене и не способствует укреплению стабильности отношений между субъектами на межгосударственном уровне.

Под стойкой неспособностью по состоянию здоровья Президентом осуществлять принадлежащие ему полномочия, следует понимать состояние, в силу которого исполнение Президентом своих полномочий временно приостанавливается либо приобретает окончательный характер, и право переходит к соответствующему лицу.

Диссертант присоединяется к предложению С. Колбая законодательно регламентировать процедуру прекращения полномочий Президента по причине стойкой неспособности по состоянию здоровья, однако полагает, что такую регламентацию необходимо закрепить в Федеральном законе «О статусе Президента Российской Федерации», а именно следующие вопросы: с какого момента в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья Президента России будет осуществлен переход полномочий к Председателю Правительства РФ, каким нормативным документом будет оформлен такой переход; последствия прекращения полномочий главы государства и др.

Обосновывается позиция, согласно которой в случае, если Президент по состоянию здоровья не в состоянии осуществлять свои полномочия, этот факт должен быть предан всеобщей огласке с помощью средств массовой информации или специальных сообщений аппарата Президента РФ. Указанный факт должен быть засвидетельствован заключением и юридически обоснованным решением. Медицинская констатация осуществляется специально созданной медицинской комиссией, делающей заключение о фактической неспособности Президента самостоятельно осуществлять полномочия. Полномочием выносить постановление о юридической неспособности Президента принимать решения государственной важности должен быть наделен Конституционный Суд РФ.

Формулируется авторское определение отрешения от должности Президента РФ, под которым следует понимать меру конституционно-правовой ответственности в отношении главы государства, принудительный способ досрочно прекратить полномочия в установленном законом порядке.

В ст. 93 Конституции РФ к основаниям отрешения от должности законодатель относит государственную измену или иное тяжкое преступление. Практика давно идет по пути, согласно которому совершение главой государства любого преступления, подпадающего под уголовную ответственность, признается основанием для отрешения от должности. Фактически налицо случай расширительного толкования норм Конституции РФ, что, на взгляд соискателя, недопустимо. Таким образом, предлагается внести в Основной Закон России изменение, в соответствии с которым отрешение от должности главы государства есть необходимое следствие совершения любого уголовно наказуемого преступления.

Диссертант приходит к выводу о том, что ст. 92 Конституции РФ содержит неконкретизированное обстоятельство «… во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации». По мнению соискателя, в данном случае не соблюдены правила законодательной техники, а именно: с помощью введенного оборота не достигается ясность и определенность текста закона, что недопустимо. Предлагается прописать в указанной норме исчерпывающий перечень случаев, а именно: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия, отрешение от должности и смерть главы государства.

В **параграфе 3.2. «Роль органов государственной власти в процедуре отрешения от должности Президента Российской Федерации»** исследуются вопросы и этапы участия органов государственной власти в процедуре отрешения Президента РФ от должности.

Указанная процедура имеет многоэтапный характер и достаточно сложна в правоприменительной реализации. Автором выделены следующие ее этапы.

Этап первый. Процесс отрешения Президента от должности возбуждается не менее одной третью депутатов Государственной Думы. Государст-

венная Дума инициирует отрешение Президента от должности, имеет право возбуждать вопрос об ответственности.

Этап второй. Решение о выдвижении обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления в отношении Президента Государственной Думой. Причем в Конституции прописаны некоторые требования относительно процедуры отрешения количественного характера. Так, решение Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента должно быть принято двумя третями голосов от общего числа членов палаты.

Этап третий. Заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

Этап четвертый. Заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления.

Этап пятый. Заключение Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президенту РФ.

Этап шестой, завершающий. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности в две трети голосов от общего числа членов палаты.

Нормативно-правовая база, регламентирующая описанную процедуру, не исчерпывается Основным Законом РФ. В нее также входят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г., Регламент Совета Федерации от 30 января 2002 г. и другие акты. Следует особо подчеркнуть, что в отрешении от должности Президента РФ задействованы только законодательные и судебные органы власти, что соответствует логике Конституции РФ. Анализ субъектов отрешения показал, что Президент РФ, оставаясь вне пределов традиционно вычленяемых трех ветвей единой государственной власти, интегрирует российскую государственность и, будучи наделенным Конституцией РФ значительными нормотворческими полномочиями, контролируя исполнительную власть и выполняя некоторые квазисудебные функции в качестве арбитра в спорах между органа-

ми государственной власти, определяет эффективность и действенность всех институтов власти в Российской Федерации, принимает непосредственное участие в формировании большинства этих органов (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ), что может предопределять потенциальную заинтересованность должностных лиц этих органов в том, чтобы глава государства не был отрешен от должности.

Авторское видение решения этой проблемы заключается в том, чтобы отдать ключевую роль в решении вопроса об отрешении главы государства от должности Конституционному Суду РФ. В пользу данного предложения свидетельствует тот факт, что судьи Конституционного Суда РФ наиболее компетентны и независимы. Более того, это будет соответствовать логике ст. 82 Конституции, согласно которой Президент приносит присягу в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. Это предложение не решит проблему в целом, однако будет способствовать совершенствованию механизма отрешения Президента РФ от должности и, следовательно, стабильности политической жизни страны.

В **заключении** соискателем подводятся итоги и обозначаются перспективные направления дальнейшего теоретико-правового исследования конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК:

1. *Курдубанова М.Ю.* Понятие конституционно-правовой ответственности: философия, методология, конституционные основы // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. № 5 (63) (0,3 п. л.).

2. *Курдубанова М.Ю.* Отставка как мера конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. № 2 (66) (0,2 п. л.).

3. *Курдубанова М.Ю.* Актуальные вопросы конституционной ответственности в современном российском праве // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 1 (0,3 п. л.).

4. *Курдубанова М.Ю.* Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного ун-та. Сер. Право. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного ун-та, 2009. № 1 (0,2 п. л.).

Статьи в иных изданиях:

5. *Курдубанова М.Ю.* Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности // Права человека: теория и практика: материалы Межрегиональной научно-практической конференции. Кисловодск: Изд-во КГТИ, 2008 (0,2 п. л.).

6. *Курдубанова М.Ю.* Ответственность в науке конституционного права от негативного аспекта к позитивному // Новая юстиция. Журнал судебных прецедентов. М.: Изд-во ООО РИО «Новая юстиция», 2009. № 1 (0,3 п. л.).

7. *Курдубанова М.Ю.* Основания конституционно-правовой ответственности // Россия — многонациональная цивилизация: единство и противоречие: сборник научных трудов. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2009 (0,2 п. л.).

8. *Курдубанова М.Ю.* Глава государства как элемент конституционно-правовой ответственности // 15 лет Конституции Российской Федерации: Проблемы и перспективы развития: материалы межвузовской научной конференции. Энгельс: Изд-во РИЦ Поволжского кооперативного ин-та, 2009 (0,2 п. л.).

Подписано в печать 30.04.2009 г. Формат 60x84 $^{1}/_{16}$.
Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,86. Уч.-изд. л. 1,30. Тираж 150 экз. Заказ

Отпечатано в типографии издательства
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.