МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

СПЕЦИАЛЬНОСТЬ «Государственное и муниципальное управление»

КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Допущено к защите в ГАК

Зав. кафедрой конституционного и муниципального права,

д-р юрид. наук, проф.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Г.Н. Чеботарев

\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2010года

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Выполнил

студент 5 курса

дневного отделения

Научный руководитель

канд. юрид. наук, доцент

Рецензент

Председатель

избирательной комиссии

Тюменской области

Тюмень 2003

**СОДЕРЖАНИЕ**

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ – САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

1.1 Понятие и признаки конституционно-правовой ответственности

1.2 Источники, основания и субъекты конституционно-правовой ответственности

1.3 Конституционно-правовые санкции

ГЛАВА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Конституционно-правовая ответственность государства, высших органов и должностных лиц государственной власти в Российской Федерации

2.2 Конституционно-правовая ответственность в сфере избирательного процесса

2.3 Конституционно-правовая ответственность политических партий и общественных объединений

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

# СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

РФ – Российская Федерация

Верховный Суд РФ – Верховный Суд Российской Федерации

Высший Арбитражный Суд РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

Генеральный прокурор РФ – Генеральный прокурор Российской Федерации

Конституция РФ - Конституция Российской Федерации

Конституционный Суд РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

Правительство РФ – Правительство Российской Федерации

Президент РФ – Президент Российской Федерации

Субъекты РФ – субъекты Российской Федерации

Ст. – статья

г. – год

т.д. – так далее

# ВВЕДЕНИЕ

Юридическая ответственность представляет собой важнейший институт любой правовой системы, является необходимым элементом механизма действия права как основного регулятора общественных отношений, постоянно находится в сфере внимания специалистов. Проблема юридической ответственности занимает одно из центральных мест в общей теории права и в отраслевых юридических науках. Конституционное право не является исключением: в последнее время многие авторы уделяют все большее внимание различным вопросам конституционно-правовой ответственности, которую сравнительно недавно стали выделять в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. В настоящее время эти вопросы особенно актуальны: формирование правового государства в условиях перехода от тоталитаризма к свободному гражданскому обществу неизбежно предполагает повышение правовой ответственности государства, его органов и служащих, создание эффективного механизма взаимной ответственности государства и личности. Тем не менее, выделение нового вида юридической ответственности сопровождается целым комплексом проблем в отношении практически всех сторон этого правового института: нельзя не отметить недостаточно развитую теоретическую базу, фактическую бессистемность законодательства в этой области, и, как следствие, недостаточно эффективное применение конкретных мер данного вида юридической ответственности в практической деятельности. Совершенно очевидно, что институт конституционно-правовой ответственности требует развития, как со стороны законодателя, так и в отношении теоретических основ.

В научной литературе присутствует многообразие и неоднозначность позиций авторов в отношении различных вопросов конституционно-правовой ответственности. В определенной степени они отражены в данной работе, одной из задач которой является сопоставление мнений различных авторов в отношении некоторых дискуссионных аспектов предмета исследования, в том числе и с мнением автора работы.

В настоящее время полноты характеристики конституционно-правовой ответственности в научной литературе просто нет, что в значительной степени вызвано недостаточным вниманием к данной проблеме: достаточно отметить, что специальные разделы о конституционно-правовой ответственности даже в учебной литературе по конституционному праву стали появляться не так давно, они не отличаются значительным объемом, причем зачастую лишь дублируют мнения других авторов, а некоторые издания до сих пор не содержат даже отдельных параграфов, посвященных этой теме. В то же время значимость изучаемого явления переоценить сложно. Конституционно-правовая ответственность представляет собой правовой институт, предназначенный для обеспечения действия норм конституционного права, для осуществления субъектами конституционных правоотношений своих прав и обязанностей в точном соответствии с законом. Определение его основных характеристик как самостоятельного вида юридической ответственности просто необходимо для дальнейшего развития теоретической и правовой базы. Как уже было сказано, в условиях построения полноценного гражданского общества возрастает роль правовой ответственности государства перед обществом и перед личностью, требует внимания ответственность государственных органов и должностных лиц, не следует забывать и об ответственности личности за осуществление своих конституционных прав и свобод. Избирательный процесс также является сферой конституционно-правовой ответственности, поскольку посредством данного комплекса общественных отношений обеспечивается формирование властных субъектов, а также реализация такого исключительного полномочия народа как осуществление власти. Страна практически постоянно находится в условиях подготовки, организации или проведения выборов. Необходимо обеспечить точное соблюдение правовых предписаний в этой области, так как сложно говорить об эффективности и полноценности власти, если сама она формируется несовершенными способами. Важную роль в обществе играют объединения граждан, в том числе и политические: имеет место реализация конституционных прав граждан на объединение и на участие в управлении делами государства, следовательно, необходимость обеспечения законности в данной сфере не нуждается в дополнительном обосновании. Кроме того, простого описания состояния правового регулирования изучаемого явления явно недостаточно, необходимо выявление недостатков и проблем, осложняющих практическое применение соответствующих норм права для разработки предложений по их устранению.

Именно в такой последовательности расположены соответствующие структурные элементы данной работы. Целью данной работы является характеристика конституционно-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности и выявление основных недостатков правового регулирования в данной области для совершенствования действующего законодательства. Юридическим и теоретическим материалом для исследования выступают некоторые источники конституционного права, научные работы и учебная литература, посвященные вопросам конституционно-правовой ответственности, изучение, анализ и сравнение которых являются основными задачами, необходимыми для достижения указанных целей.

# ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ – САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

* 1. **Понятие и признаки конституционно-правовой ответственности**

В российской юридической литературе сравнительно недавно стали отмечать наличие особого вида юридической ответственности – конституционной. Первые попытки ее выделения в качестве самостоятельного вида ответственности и выявления ее специфики были предприняты в работах Ю.Н. Еременко, Ф.М. Рудинского, С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, Б.М. Лазарева. Более подробно вопросы конституционной ответственности рассматриваются в трудах Т.Д. Зражевской, Н.А. Бобровой, Н.М. Колосовой, В.О. Лучина, В.А. Виноградова. И все же этот вид ответственности изучен недостаточно: круг субъектов, на которых она распространяется, основания, меры и процедуры ее применения требуют подробного анализа. Это можно объяснить тем, что нормативно-правового установления данного вида ответственности и практики ее применения было весьма мало. В настоящее время гораздо большее внимание уделяется обеспечению действия правовых предписаний, в том числе с применением механизмов ответственности. Конституционно-правовая ответственность становится востребованным институтом. Расширился диапазон санкций конституционно-правовой ответственности, есть и определенная практика их применения, появились научные работы, рассматривающие различные вопросы этого вида ответственности. Все это способствует развитию соответствующих правовых институтов, совершенствованию их нормативно-правовой базы.

В пользу выделения конституционной ответственности свидетельствует целый ряд обоснований, среди которых наиболее весомыми являются следующие: увеличение числа нарушений конституционно-правовых норм, не подпадающих под признаки отраслевых составов правонарушений; наличие в российском праве норм, устанавливающих случаи применения к определенным субъектам специфических мер воздействия, которые не могут быть отнесены ни к одному из классических видов юридической ответственности – уголовной, административной, гражданско-правовой или дисциплинарной, то есть, по сути, закрепляющих основания, субъекты и меры конституционной ответственности. Необходимо отметить, что ответственность является неотъемлемым элементом отношений, урегулированных нормами других отраслей права, поэтому вполне логичным представляется выделение и конституционной ответственности. Кроме того, несмотря на наличие в других отраслях права санкций и механизмов их применения, конституционно-правовые нормы и отношения остаются защищенными далеко не в полной мере даже при условии согласованного функционирования отраслевых норм, а в результате ведущая отрасль права России, регулирующая наиболее важные общественные отношения, становится весьма уязвимой к действиям, которые не могут быть предупреждены, пресечены или наказаны посредством применения норм отраслевого права. Все это позволяет говорить о наличии или, по крайней мере, о необходимости выделения конституционной ответственности, разработке ее оснований, мер и процедуры их применения.

Хотя в настоящее время выделение такой ответственности практически не вызывает возражений, однозначного мнения о понятии, признаках, источниках, основаниях и конкретных мерах конституционной ответственности в научной литературе нет. В значительной степени это вызвано тем, что авторы рассматривают изучаемое явление лишь с какой-либо одной стороны, подробно освещая одни моменты и не уделяя внимания другим, менее значимым с их точки зрения. В результате имеется разнообразие взглядов, утверждений, формулировок и терминов, среди которых наиболее обобщенных, универсальных характеристик не так уж много.

Т.Д. Зражевская в своем выступлении в рамках «Круглого стола» журнала «Государство и право» определяет конституционную ответственность как «самостоятельный вид юридической ответственности, выражающийся в установлении приоритетности защиты важнейших отношений, а также возможности наступления неблагоприятных последствий для субъектов конституционного права, нарушивших (или стремящихся нарушить) нормы конституционного законодательства».[[1]](#footnote-1)1

По мнению Д.Б. Каткова и Е.В. Корчиго, «конституционно-правовая ответственность – это применение к лицу (органу, государству), виновному в нарушении предписаний конституционно-правовых норм, мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией юридической нормы и выражающихся в отрицательных для него последствиях личного, организационного или имущественного характера».[[2]](#footnote-2)2 Здесь авторы специально отмечают государство как субъект, к которому могут применяться меры конституционной ответственности в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения государством своих конституционных обязанностей, прежде всего, связанных со статьей 2 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), провозглашающей человека, его права и свободы высшей ценностью государства.

С точки зрения Н.М. Колосовой, «конституционная ответственность – это необходимость наступления неблагоприятных последствий за невыполнение (ненадлежащее исполнение) субъектами права своих конституционных обязанностей и за злоупотребление своими конституционными правами».[[3]](#footnote-3)3 Н.М. Колосова придерживается позиции непризнания позитивной конституционной ответственности, утверждая, что позитивная ответственность возможна, но она не имеет отношения к юридической ответственности (и, соответственно, к конституционной ответственности), так как для наступления конституционной ответственности необходимо нарушение тех принципов и норм, закрепляющих конституционные права и обязанности, которые обеспечены санкциями.

Авторы учебника «Конституционное право России» Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, определяя конституционно-правовую ответственность, говорят, что «она, как и любая другая юридическая ответственность, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающейся в установлении для правонарушителя определенных отрицательных последствий».[[4]](#footnote-4)1 Такая формулировка представляется слишком общей, поскольку не содержит характерных признаков, позволяющих четко обозначить самостоятельность конституционной ответственности.

Более подробное определение приводит А.А. Кондрашев, по мнению которого «конституционно-правовая ответственность…представляет собой правовую связь (состояние), возникающую вследствие несоблюдения конституционно-правовой нормы участниками нарушенного конституционного правоотношения, воплощенную в установлении нормативного требования, обращенного к правонарушителю, подвергнуться государственному или общественному осуждению (порицанию), и реализующуюся, как правило, в применении государственно-принудительных средств в виде лишений организационного (расформирование, прекращение деятельности органа), реже личного характера (лишение наград, лишение статуса беженца), утрате юридической силы или приостановлении действия правового акта или в прямом восстановлении (устранении нарушения) правопорядка государством с использованием средств государственного принуждения или самостоятельно правонарушителем под угрозой использования таких средств».[[5]](#footnote-5)2

Таким образом, в научной литературе нет единства мнений не только в отношении определения конституционной ответственности, но и даже применительно к терминологии: в приведенных выше формулировках авторы используют понятия «конституционная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность». Более правильным представляется использование термина «конституционно-правовая ответственность», поскольку Конституция РФ в наиболее общем виде регулирует общественные отношения, устанавливает общие принципы жизнедеятельности российского общества, которые детализируются и конкретизируются в других источниках конституционного права, и, прежде всего, в федеральных конституционных законах и федеральных законах. Для применения термина «конституционная ответственность» в строгом юридическом смысле необходимо, во-первых, все соответствующие правоотношения урегулировать на уровне Конституции РФ, во-вторых, на этом же уровне закрепить все санкции за нарушения предписаний конституционных норм, в-третьих, установить в Конституции РФ процессуальные механизмы применения этих санкций. Поскольку в настоящее время конституционное право не исчерпывается нормами Конституции РФ, включая в себя обширный перечень иных источников, то термин «конституционно-правовая ответственность» в большей степени соответствует предмету исследования.

Конституционно-правовая ответственность характеризуется рядом признаков, которые выделяют юридическую ответственность среди других социальных явлений, а также позволяют отличать ее от других видов ответственности. Прежде всего, это негативная оценка деяния субъекта ответственности. Д.Т. Шон этот признак определяет как «отрицательную оценку государством деятельности гражданина, государственного органа, должностного лица и т.д., а также меру принуждения, реализацию санкции правовой нормы».[[6]](#footnote-6)1 Практически дословно это положение дублирует указанный выше учебник Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина.[[7]](#footnote-7)1 Таким образом, указанные авторы выводят государство за пределы круга субъектов, подлежащих конституционно-правовой ответственности, рассматривая его лишь как субъект, реализующий ответственность. В то же время статья 53 Конституции РФ закрепляет право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, что позволяет рассматривать государство в качестве субъекта конституционно-правовой ответственности. Поэтому необходимо уточнить, что конституционно-правовая ответственность предполагает негативную оценку деяния именно с точки зрения закона субъектом, уполномоченным применять санкции конституционно-правовой ответственности, и далеко не всегда это является оценкой со стороны государства.

Развивая это положение, следует указать, что государственное и общественное осуждение выражается в виде угрозы применения или непосредственного использования принудительных мер преимущественно организационного характера, реже личного характера, состоящие в лишении властных полномочий, утрате юридической силы акта, роспуске государственного органа или приостановлении его работы или прекращении деятельности общественного объединения.[[8]](#footnote-8)2 Рассматривая конституционно-правовую ответственность как меру принуждения, необходимо отметить, что корректнее будет говорить о принуждении не государства, а именно закона, права. В противном случае сложно представить применение государством мер принуждения по отношению к самому себе в соответствии со статьей 53 Конституции РФ. В данном случае государство несет ответственность в силу невыполнения своей конституционной обязанности признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека, принуждение же исходит от норм права вследствие закрепления в статье 53 Конституции РФ права каждого на возмещение государством вреда, причиненного деянием представителей государства. Поэтому следует рассматривать конституционно-правовые санкции как меры законодательного, правового, но не всегда государственного принуждения.

Конституционно-правовая ответственность носит сложный, комплексный характер. Она включает и ответственность государства в целом за обеспечение прав и свобод человека и гражданина, и ответственность властных структур перед обществом за реализацию тех полномочий, которые народ как единственный носитель власти передал конкретным государственным институтам и отдельным лицам, и ответственность отдельной личности или группы лиц за невыполнение своих конституционных обязанностей или за злоупотребление своими конституционными правами.

Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в различных сферах жизни, охватываемых этой отраслью, неодинаково. В одних сферах жизни общества нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения, в полном же объеме регулирование осуществляется нормами других отраслей права. В других сферах конституционное право охватывает весь комплекс общественных отношений. Именно в этих сферах конституционно-правовая ответственность и проявляется особенно четко, как вполне самостоятельный, особый вид юридической ответственности.

Основанием конституционно-правовой ответственности является нарушение норм конституционного права, которое выражается в неисполнении или ненадлежащем исполнении субъектом правоотношений своих конституционных обязанностей или злоупотреблении своими конституционными правами. Здесь необходимо заметить, что Конституция РФ и другие источники конституционного права регулируют весьма обширные общественные отношения, многие из которых могут быть обеспечены санкциями норм других отраслей права. Признание явления противоправным нормами конституционного права вызывает необходимость закрепления в этих же нормах соответствующей конституционно-правовой санкции либо направляет отраслевое законодательство на разработку механизмов отсутствующей отраслевой ответственности, которая должна обеспечить действие нормы конституционного права. Общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, являются базовыми, основополагающими, и для их обеспечения государство использует все средства защиты, все виды юридической ответственности. Поэтому далеко не всякое нарушение норм конституционного права влечет за собой применение мер конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовые санкции закрепляются в нормах конституционного права. Однако следует отметить, что даже факт нахождения конкретной меры ответственности в конституционно-правовых нормах автоматически не превращает ее именно в конституционно-правовую санкцию. Примером может быть наличие в части 2 статьи 20 Конституции РФ такой меры, как смертная казнь. Очевидно, что смертная казнь – санкция исключительно уголовной ответственности. Поэтому при ответе на вопрос о наличии или отсутствии в каждом конкретном случае конституционно-правовой санкции, речь должна идти о совокупности специфических признаков, одновременное наличие которых позволит определить конкретную меру именно как конституционно-правовую санкцию.

Характерной чертой конституционно-правовой ответственности является то, что практически все ее санкции не могут быть использованы в качестве санкций других видов юридической ответственности. Исключением является возмещение материального ущерба, которое может использоваться и в качестве санкции гражданско-правовой ответственности, что вызывает дискуссии по поводу отнесения данной меры к числу конституционно-правовых санкций. Следует отметить и то, что конституционно-правовые санкции, в основном, носят абсолютно определенный характер: они либо применяются, либо не применяются уполномоченным субъектом за соответствующее нарушение норм конституционного права, но не могут быть заменены иными мерами принуждения.

Особенностью конституционно-правовой ответственности является и то, что единой процедурной формы ее применения не существует. Практически каждой мере конституционно-правовой ответственности соответствует особый порядок ее назначения и применения. Необходимо отметить и тот факт, что процессуальный порядок применения некоторых мер конституционно-правовой ответственности федеральным законом подробно не регулируется.

Конституционно-правовая ответственность часто носит ярко выраженный политический характер и тесно соприкасается или даже сочетается с политической ответственностью. Например, отставка правительства может быть как мерой конституционно-правовой ответственности, когда она наступает в результате ненадлежащего исполнения правительством своих обязанностей, так и мерой политической ответственности, когда правительство оправляется в отставку с целью разрешения сложившегося политического кризиса. Политический характер конституционно-правовой ответственности обусловлен тем, что ее санкции призваны обеспечить действие правовых норм, регулирующих отношения, связанные с формированием, организацией и функционированием институтов государства. Тем не менее, важно отграничивать политическую ответственность от конституционно-правовой ответственности. Основанием конституционно-правовой ответственности для высших должностных лиц является нарушение их конституционных обязанностей, политическая же ответственность означает только то, что занимающее высшую государственную должность лицо может лишиться политической поддержки в силу различных причин. Политическая ответственность не обладает чертами юридической ответственности. Юридическая ответственность предполагает, прежде всего, нарушение предписаний юридических норм, без чего невозможна мера принуждения, реализация санкции правовой нормы. Например, отставка министра вследствие его несогласия с официально проводимой политикой не обладает вышеназванными чертами, что позволяет не признавать такого рода отставку санкцией конституционной ответственности.[[9]](#footnote-9)1 В настоящее время в нашей стране политическая ответственность порой облекается в правовую форму, превращая конституционно-правовую ответственность в инструмент политической борьбы. Поэтому четкое разграничение политической и юридической ответственности является необходимым условием установления конституционного правопорядка в стране.

Отличительной чертой конституционно-правовой ответственности является ее скрытый, латентный характер. Этот термин используется и в уголовном праве, но в данном случае речь идет не о скрытых конституционных правонарушениях, как это имеет место в уголовном праве, а о неопределенных обязанностях, основаниях конституционно-правовой ответственности. Примером может быть уже упоминавшаяся статья 53 Конституции РФ, которая прямо не говорит о государстве как о субъекте конституционно-правовой ответственности, для отнесения государства к таковым требуется анализ нескольких правовых норм. Порой для решения того или иного вопроса конституционно-правовой ответственности требуется анализ целого комплекса правовых актов.

Выделение признаков конституционно-правовой ответственности осложняется тем, что мнения различных авторов по многим вопросам в этой области совпадают далеко не всегда, а нередко явно противоречат одно другому. Тем не менее, очевидно, что даже описание позиций всех авторов характеризует предмет исследования в недостаточной степени, поскольку часто внимание автора сосредоточено лишь на некоторых аспектах изучаемого явления в ущерб другим. Поэтому для более полной характеристики конституционно-правовой ответственности необходимо подробнее рассмотреть ее источники, основания, санкции, а также круг субъектов, на которых она распространяется.

* 1. **Источники, основания и субъекты конституционно-правовой ответственности**

Конституционно-правовые нормы обеспечивают регулирование широкого круга общественных отношений, в то же время глубина конституционно-правового регулирования в различных сферах жизни неодинакова. Эта специфика стала одной из причин формирования в науке конституционного права двух основных подходов к институту конституционно-правовой ответственности. Сторонники первого подхода относят к конституционно-правовой ответственности все санкции за нарушения конституционно-правовых норм, независимо от их отраслевой принадлежности, расширяя, таким образом, круг источников, оснований и санкций за счет соответствующих отраслевых институтов, и, прежде всего, за счет уголовного, финансового и налогового законодательства. Другой подход сводится к ограничению конституционно-правовой ответственности формулой «импичмента» в разных вариациях, суть которого заключается в возможности предъявить обвинение и, в конечном счете, отстранить от должности конкретное лицо за конкретное правонарушение. В число источников конституционно-правовой ответственности «широкий» подход включает нормы не только конституционного, но и других отраслей права (прежде всего, уголовного), «узкий» подход – нормы Конституции РФ, основных законов субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ), а также других законов, составляющих отрасль конституционного права, прежде всего, федеральных конституционных законов и федеральных законов. В качестве оснований конституционно-правовой ответственности сторонники «широкого» подхода рассматривают нарушения норм и конституционного, и уголовного, и финансового законодательства, санкции которых направлены на защиту отраслевых норм, конкретизирующих конституционные положения, в то время как сторонники «узкого» подхода – только нарушения норм Конституции РФ и иных норм конституционно-правового законодательства. Что касается субъектов конституционно-правовой ответственности, «широкий» подход, расширяя круг источников и оснований, в то же время устанавливает ограничение круга субъектов ответственности лишь властными структурами и их должностными лицами, обладающими властными полномочиями на конституционном уровне, «узкий» подход относит к их числу и других субъектов права, нарушающих конституционно-правовые нормы. Таким образом, наблюдается некоторый парадокс: круг лиц по «широкому» подходу намного меньше, чем по подходу «узкому», который фактически охватывает всех субъектов права, способных нарушить конституционные нормы.[[10]](#footnote-10)1 В отношении конституционно-правовых санкций подходы отражены в меньшей степени, дискуссии касаются отдельных мер воздействия, но следует отметить, что, в отличие от «узкого», «широкий» подход относит к их числу санкции и других отраслей права, направленные на обеспечение действия конституционно-правовых норм.

Российское законодательство придерживается «узкой» концепции конституционно-правовой ответственности, о чем свидетельствуют действующие законы. Большинство должностных лиц, занимающих высшие государственные должности, могут быть привлечены к уголовной ответственности лишь после лишения их иммунитета, следовательно, необходимо различать уголовные и конституционно-правовые санкции. Кроме того, «широкий» подход делает характер конституционно-правовой ответственности комплексным, собирательным. Самостоятельность данного вида ответственности здесь минимальна, поскольку проявляется только в специфике субъектов, на которых эта ответственность распространяется. «Узкий» подход исходит из того, что самостоятельность конституционно-правовой ответственности находит выражение в комплексе признаков, а не только в особых субъектах, и именно поэтому логичным представляется рассмотрение конституционно-правовой ответственности с позиций, близких к «узкой» концепции.

Рассматривая вопрос об источниках конституционно-правовой ответственности, следует обозначить, что он не относится к числу наиболее дискуссионных и обсуждаемых в литературе, но, тем не менее, заслуживает отдельного внимания. Прежде всего, к числу таких источников следует отнести Конституцию РФ, поскольку она закрепляет основные принципы и базисные положения всех видов юридической ответственности, которые конкретизируются в нормах других источников конституционного и других отраслей права. Включение в число источников конституционно-правовой ответственности норм других отраслей права не позволит выделять этот вид ответственности в качестве самостоятельного, здесь вообще теряется смысл деления права на отрасли. Поэтому логичным представляется рассмотрение всей системы норм, составляющих отрасль конституционного права, в качестве комплекса источников конституционно-правовой ответственности.

В настоящее время конституционно-правовая ответственность в рамках российского законодательства характеризуется следующими чертами:

1. разрозненность источников. Нормы, регулирующие вопросы конституционно-правовой ответственности, разбросаны по всей отрасли и не подвергались систематизации. Такой разнобой трудно представить, например, для уголовной ответственности;
2. общий характер норм права. Конституционно-правовые нормы нередко устанавливают пространные формулировки, не детализируя в конкретных случаях определенные права, обязанности субъектов правоотношений, процедуру применения к ним конституционно-правовых санкций;
3. пробелы законодательства по вопросам конституционно-правовой ответственности. Примером может быть часть 2 статьи 117 Конституции РФ, устанавливающая право Президента Российской Федерации (далее – Президент РФ) принять решение об отставке Правительства Российской Федерации (далее – Правительство РФ). Субъект ответственности здесь очевиден, а вот объективная сторона, те действия, которые признаются противоправными, не определена. Не дает ответа на вопрос и Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который должен развивать положения Конституции РФ. В итоге представляется, что в настоящее время право отправить Правительство РФ в отставку в большей степени относится к мерам политической, а не конституционно-правовой ответственности.

В настоящее время система источников конституционно-правовой ответственности выглядит следующим образом:

1. Конституция РФ и Уставы (Конституции) субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ);
2. федеральные конституционные законы;
3. конституционное законодательство, включая договоры;
4. пограничные законы, относящиеся традиционно к другим отраслям российского законодательства.[[11]](#footnote-11)1

Анализ источников конституционно-правовой ответственности с позиции сравнения с системами источников ответственности в других отраслях права выявляет отсутствие нормативно-правового акта, концентрирующего конституционные правонарушения, предусматривающего основания, содержащего перечень субъектов и санкций конституционно-правовой ответственности. Наличие своеобразного кодифицированного акта в этой области позволило бы упорядочить систему источников конституционно-правовой ответственности, обеспечило бы определенный правовой базис для дальнейшего развития. Н.М. Колосова, напротив, утверждает, что сейчас говорить о каких-либо кодифицированных актах нереально, поскольку отсутствуют даже единичные законы о конституционной ответственности, и предлагает в качестве альтернативы принятие федеральных законов о конституционных обязанностях граждан и их объединений, об ответственности органов государственной власти за нарушение конституционного законодательства,[[12]](#footnote-12)1 с последующим принятием Федерального конституционного закона «О конституционной ответственности».[[13]](#footnote-13)2 Следует заметить, что федеральные конституционные законы принимаются в случаях, прямо предусмотренных Конституцией РФ, которая в настоящее время не содержит указания на такой федеральный конституционный закон, следовательно, для его принятия требуется внесение соответствующих изменений в Конституцию РФ, что представляется процессом более сложным и продолжительным по сравнению даже с подготовкой и принятием кодифицированного правового акта.

Самостоятельной подотраслью конституционного права является избирательное право с целым массивом законов, регулирующих права и обязанности избирателей, которые довольно подробно регулируют вопросы конституционно-правовой ответственности в сфере выборов. Тем не менее, состояние правового регулирования в этой области также далеко от идеального, что подтверждается постоянными публикациями различных авторов, содержащими предложения по совершенствованию действующего избирательного законодательства.

Таким образом, в настоящее время российское законодательство содержит довольно хаотичную совокупность правовых норм, устанавливающих специфичные санкции к определенным субъектам за нарушения конституционно-правовых предписаний. Источники конституционно-правовой ответственности требуют упорядочения, систематизации, внесения необходимых изменений и дополнений в действующее законодательство, а также разработку и принятие новых правовых актов.

По вопросу об основаниях конституционно-правовой ответственности в литературе единого мнения нет. Нормативное или юридическое основание не вызывает особых дискуссий: в качестве такового рассматривается норма конституционного права, предусматривающая специфическую меру ответственности. В отношении же фактического основания позиции авторов не столь однозначны. По мнению Н.М. Колосовой, фактическим основанием является наличие в действиях или бездействии субъекта права состава конституционного деликта, который включает субъект, субъективную сторону, объект и объективную сторону. Объективная сторона заключается в нарушении субъектами права своих конституционных обязанностей или злоупотреблении своими конституционными правами.[[14]](#footnote-14)1 Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин в качестве основания рассматривают совершение субъектом конституционно-правовой ответственности конституционно-правового деликта, т.е. деяния (действие или бездействие), которое признается законом противоправным и влечет за собой применение мер конституционно-правовой ответственности.[[15]](#footnote-15)2 Объективной стороной, по мнению этих авторов, является противоправное поведение субъекта, не соответствующее требованиям норм конституционного права, которое выражается в следующих формах: 1) неприменение конституционно-правовой нормы; 2) недолжное применение конституционно-правовой нормы, что может выразиться в недостаточно эффективной реализации предписаний нормы, в использовании одного из возможных вариантов поведения в ущерб другим; 3) прямое нарушение конституционно-правовой нормы. В.О. Лучин определяет в качестве основания ответственности конституционный деликт как «деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не отвечающее должному поведению и влекущее за собой применение мер конституционной ответственности»,[[16]](#footnote-16)3 отмечая, что бездействие может быть признано основанием конституционно-правовой ответственности лишь при условии, если субъект не выполнил возложенной на него конституционной обязанности и не совершил действия, которые должен был совершить.

В отношении объекта взгляды всех авторов фактически совпадают: объектом конституционного правонарушения являются общественные отношения, урегулированные и охраняемые нормами конституционного права.

Субъективная сторона конституционного правонарушения является вопросом дискуссионным. По отношению к индивидуальным субъектам традиционно применимо определение субъективной стороны через психическое отношение лица к своим противоправным действиям и их возможным последствиям. Вину коллективных субъектов сложно выразить через категорию «психическое отношение», здесь требуется выделение составляющих психики индивида, которые могут быть отнесены и к характеристике коллектива: сознание, определенная свобода воли, избирательность (вариантность) поведения. Это означает, что вина коллективного субъекта конституционных правоотношений может быть признана только в том случае, если этот субъект, имея возможность выбора варианта поведения, выбрал именно неправомерный вариант.[[17]](#footnote-17)1

В литературе присутствует мнение о возможном наступлении конституционно-правовой ответственности при отсутствии вины.[[18]](#footnote-18)2 В качестве примера приводится признание выборов недействительными, когда, по мнению С.А. Авакьяна, неблагоприятные последствия в виде лишения волеизъявления юридической силы распространяются на всех избирателей, включая и тех, кто реализовал свое активное избирательное право в соответствии с законом. Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 3 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, а часть 3 той же статьи определяет референдум и свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа. Представляется, что осуществление власти является одновременно и правом, и обязанностью народа, поскольку наличие другого правомочного субъекта исключается. Следовательно, неблагоприятные правовые последствия в данном случае распространяются именно на народ в целом, что позволяет говорить о народе как о своеобразном самостоятельном субъекте конституционно-правовой ответственности. Это подтверждается и тем, что выделение народа «в качестве самостоятельного субъекта конституционно-правовых отношений при проведении референдума, выборов депутатов в Государственную Думу, выборов Президента Российской Федерации»[[19]](#footnote-19)1 не подвергается сомнению. Логичным представляется предположить, что народ, как участник конституционных правоотношений, как носитель определенных конституционных прав и обязанностей, должен нести ответственность за их реализацию.

Определенный интерес представляет позиция А.А. Кондрашева, который предлагает ограничиться выделением в качестве условий конституционно-правовой ответственности противоправного деяния (действие или бездействие), реализуемого как в форме прямого несоответствия акта поведения конкретизированным требованиям правовой нормы, так и в форме общего предписания нормы о противоречии закону поведения соответствующего лица, нарушающего нормы морали, нравственности и в некоторых случаях и свои собственные обещания, и вины как условия возложения ответственности.[[20]](#footnote-20)2 А.А. Кондрашев не использует термин «состав правонарушения», поскольку, по его мнению, конструкция состава правонарушения в классическом единстве его четырех элементов не оправдана для конституционно-правовой ответственности. Автор критикует выделение такой формы объективной стороны как недолжное применение конституционно-правовой нормы, поскольку полностью отсутствуют закрепленные законодательно механизм определения и методика доказывания неэффективности реализации нормы или неправильного выбора варианта поведения органа или должностного лица, а юридическая ответственность предполагает четкие процедуры и основания использования ее принудительных мер. А.А. Кондрашев выносит за пределы объективной стороны вредные последствия и причинно-следственную связь между деянием и последствиями, поскольку конституционное правонарушение причиняет вред правопорядку, то есть общественным отношениям, складывающимся в сфере реализации государственной власти, и вряд ли возможно подсчитать вредные последствия для конкретного лица или организации, а, следовательно, теряет смысл и выделение причинно-следственной связи. Кроме того, автор предлагает рассматривать субъекта конституционно-правовой ответственности в целом как лицо или орган, обладающий специальным публичным статусом, а не в виде элемента состава правонарушения, поскольку такие характеристики субъекта, как возраст, вменяемость, смягчающие или отягчающие обстоятельства, не влияют на реализацию мер ответственности. Соответственно, и вина не может быть элементом отсутствующего состава правонарушения, поэтому автор определяет ее как условие возложения ответственности и рассматривает как «наличие возможности свободного выбора варианта правомерного или должного, соответствующего интересам и потребностям общества, поведения как физическим, так и юридическим лицом (государственным органом)»,[[21]](#footnote-21)1 что вполне укладывается в рамки понятия вины, приведенного выше.

Таким образом, вина является обязательным признаком состава конституционного правонарушения. Тем не менее, Д.Т. Шон прямо заявляет об отказе признания вины в качестве необходимой предпосылки конституционно-правовой ответственности, считая, что требование обязательного наличия вины в совершении конкретного правонарушения сузило бы диапазон применения и исказило бы социальное назначение данного вида ответственности.[[22]](#footnote-22)1 Следует согласиться с утверждением Т.Д. Зражевской о том, что «виновность – краеугольный камень юридической ответственности, и это в полной мере относится к конституционным правонарушениям».[[23]](#footnote-23)2

В литературе присутствует мнение, что основанием конституционно-правовой ответственности могут быть и аморальные поступки, а также утверждение, что невозможно дать точный перечень обстоятельств, которые могут быть основаниями конституционно-правовой ответственности.[[24]](#footnote-24)3 Эта точка зрения подвергается критике со стороны многих авторов. Во-первых, в отношении аморальных поступков А.А. Кондрашев пишет, что нарушение моральных норм приобретает юридическое значение только в том случае, когда в правовой норме содержится обобщенная характеристика запрещенного деяния и происходит отсылка за детализацией к правилам нравственности.[[25]](#footnote-25)4 Альтернативой может быть и полное описание нарушения норм морали и нравственности в конституционных нормах. Во-вторых, Н.М. Колосова считает, что отсутствие подробного перечня оснований свидетельствует о пробеле в конституционном законодательстве или о наличии сугубо политической ответственности, поскольку появляются возможности для произвола.[[26]](#footnote-26)5 Представляется, что создание правового акта, содержащего перечень оснований конституционно-правовой ответственности с последующим внесением в него требуемых изменений, является обязательным условием развития института данного вида юридической ответственности в российском законодательстве.

Таким образом, конституционно-правовая ответственность имеет место при наличии в поведении субъекта признаков деяния (действия или бездействия), которое нарушает предписания норм конституционного права, причем вина субъекта является необходимой предпосылкой применения конституционно-правовых санкций. Если субъект не нарушал конституционных предписаний, то «такое деяние будет оставаться в сфере политической, но не конституционной ответственности».[[27]](#footnote-27)1

Определенной спецификой отличается круг субъектов конституционно-правовой ответственности, которыми в большинстве случаев выступают государственные органы и должностные лица, кандидаты в депутаты, общественные объединения. Но неправильным представляется утверждение, что «на гражданина, если он не является должностным лицом, эта ответственность не распространяется».[[28]](#footnote-28)2 Граждане, а точнее физические лица, являются субъектами конституционно-правовой ответственности в случаях, когда они приобретают особый правовой статус, например, при отмене решения о приеме в гражданство Российской Федерации, при лишении статуса беженца или вынужденного переселенца.

Юридическая ответственность тесно связана с такими категориями как «правоспособность», «дееспособность» и «деликтоспособность». Только наличие всех этих элементов правового статуса субъекта правоотношений позволяет рассматривать его в качестве субъекта конституционно-правовой ответственности: например, граждане, признанные судом недееспособными, освобождаются от всякой юридической ответственности, включая и конституционно-правовую.

Каждый субъект конституционных правоотношений наделен некоторыми правами, которые связаны с определенными обязанностями, следовательно, должен нести ответственность за их осуществление в соответствии с законом. Именно правовая цепь «права – обязанности – ответственность» представляет собой суть любого правового статуса. Следует отметить, что в действующем российском законодательстве часто отсутствует детализация этих элементов, что вызывает сложности для признания субъекта конституционно-правовой ответственности таковым.

Мнения различных авторов в отношении круга субъектов конституционно-правовой ответственности совпадают не всегда. С точки зрения В.О. Лучина, ими являются «граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, государственные органы, негосударственные органы и объединения, должностные лица».[[29]](#footnote-29)1 Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, рассматривая индивидуальные и коллективные субъекты, относят к первым граждан Российской Федерации, депутатов всех представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц, а ко вторым – органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан и другие социальные образования (например, комитеты и комиссии представительных органов), отдельно выделяя государство в качестве самостоятельного субъекта конституционно-правовой ответственности.[[30]](#footnote-30)2 По мнению Н.М. Колосовой, государство, органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения являются субъектами, прежде всего, конституционной ответственности, а в отношении должностных лиц, включая депутатов, и физических лиц, если они нарушают предписания норм конституционного права, не исключается и конституционная ответственность.[[31]](#footnote-31)3

Очевидно, что к субъектам конституционно-правовой ответственности, прежде всего, следует отнести всех участников конституционных правоотношений, указанных в части 2 статьи 15 Конституции РФ: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения. Предпосылкой конституционно-правовой ответственности здесь является обязанность указанных субъектов соблюдать Конституцию РФ и законы. Тем не менее, следует отметить, что исходным критерием отнесения субъекта права к субъектам конституционно-правовой ответственности является не перечень лиц и органов в части 2 статьи 15 Конституции РФ, а наличие конституционных прав и обязанностей, поскольку юридическая ответственность связана, прежде всего, с оценкой их осуществления на предмет законности. Сложность здесь заключается в том, что порой эти права и обязанности в законодательстве четко не обозначены.

Следует отметить, что в литературе далеко не всегда к числу субъектов конституционно-правовой ответственности относят государство в целом. Статья 2 Конституции РФ четко устанавливает в качестве обязанности государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, а статья 53 Конституции РФ закрепляет право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 19 Конституции РФ, именно государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств. Эти положения однозначно свидетельствуют о наличии у государства деликтоспособности, следовательно, государство необходимо рассматривать в качестве самостоятельного субъекта конституционно-правовой ответственности.

Как уже было указано, к субъектам конституционно-правовой ответственности следует отнести и многонациональный народ Российской Федерации, поскольку он является самостоятельным участником конституционных правоотношений. Конституция РФ прямо не говорит о каких-либо правах и обязанностях народа, которые позволили бы однозначно определить его как субъект конституционно-правовой ответственности, что представляется подтверждением признака латентности данного вида ответственности.

Таким образом, субъектами конституционно-правовой ответственности являются многонациональный народ, государство, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане (включая иностранных граждан и лиц без гражданства) и их объединения.

* 1. **Конституционно-правовые санкции**

Характерной чертой конституционно-правовой ответственности, отличающей ее от других видов юридической ответственности, является своеобразие ее санкций. Санкция является обязательным атрибутом юридической ответственности. По сути, юридическая ответственность и есть, прежде всего, реализация санкции, указанной в норме права. Именно санкция указывает на те неблагоприятные последствия, которые применяются к нарушителю конституционно-правовой нормы.

Конституционная санкция – это возможность законодательного принуждения по отношению к субъекту права в случае неисполнения им конституционных обязанностей или злоупотребления своими правами.[[32]](#footnote-32)1 Такие стороны как негативная оценка деяния субъекта, принуждение, неблагоприятные последствия, ущемления материального или юридического характера являются теми существенными признаками, которые характеризуют санкции вообще и конституционно-правовые санкции в частности.

Конституционно-правовая ответственность предполагает негативную оценку деяния с точки зрения закона, и далеко не всегда это является оценкой со стороны государства. Субъекты конституционных правоотношений обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Таким образом, именно право становится важнейшим регулятором общественной жизни, именно право содержит описание действий, которые считаются нормой, поэтому девиантное поведение в сфере конституционных правоотношений должно рассматриваться как правонарушение только с точки зрения закона.

Рассматривая конституционно-правовые санкции как меры принуждения, следует отметить, что в данном случае имеет место принуждение закона, в котором содержится негативная оценка деятельности субъекта конституционных правоотношений. Право определяет границы допустимого поведения конкретного субъекта в определенной ситуации, действия этого субъекта оцениваются с позиции их соответствия именно нормам права, следовательно, принуждение исходит именно от закона. Кроме того, государство рассматривается как самостоятельный участник конституционных правоотношений, следовательно, как полноценный субъект конституционно-правовой ответственности. Таким образом, необходимо рассматривать конституционно-правовые санкции как меры законодательного, правового принуждения, которое не тождественно принуждению государственному.

В отношении терминов «неблагоприятные последствия» и «ущемления материального или юридического характера» необходимо заметить, что некоторые авторы разводят эти понятия, не включая второе понятие в объем первого. Тем не менее, неблагоприятные последствия имеют разные по значению составляющие: это и правовой урон, и обременение, и правовые лишения или ущемления материального либо юридического характера.[[33]](#footnote-33)1 Совершенно очевидно, что термин «неблагоприятные последствия» довольно широк по своему объему и определяет многостороннее явление, которое при выведении за его рамки ущемлений материального или юридического характера становится неполным. Логичным представляется рассмотрение второго понятия как одной из разновидностей понятия первого, но никак не изолированно друг от друга.

Как уже было отмечено выше, особенность конституционно-правовых санкций заключается в том, что практически все они не могут быть использованы в качестве санкций других видов юридической ответственности. Исключением является возмещение материального ущерба, которое может использоваться и в качестве санкции гражданско-правовой ответственности. Следует отметить и абсолютно определенный характер конституционно-правовых санкций: они либо применяются, либо не применяются уполномоченным субъектом за соответствующее нарушение норм конституционного права, но не могут быть заменены иными мерами принуждения.

Конституционно-правовые санкции закрепляются в нормах конституционного права, хотя последние могут содержать и санкции других отраслей: примером служит часть 2 статьи 20 Конституции РФ, которая в общем виде регулирует вопросы применения смертной казни в России. Именно негативная оценка деяния, выраженная в форме принуждения закона и неблагоприятные последствия должны определять санкции в качестве конституционно-правовых. Их нельзя отнести к мерам ответственности, входящим в иные отрасли права в силу различия их характера, целевой направленности, круга общественных отношений, урегулированных той или иной отраслью, специфики принудительного воздействия и субъектов данной ответственности. Кроме того, эти санкции направлены на защиту конституционных норм непосредственно, в отличие от отраслевых, которые обеспечивают действие норм, конкретизирующих и детализирующих конституционно-правовые предписания. Тем не менее, практическое выделение конституционно-правовых санкций, их характеристика в качестве таковых в большинстве случаев представляет собой довольно сложную задачу. Вопросы конституционно-правовой ответственности в действующем российском законодательстве регулируются неоднозначно, правовые нормы не подвергались какой-либо специальной обработке и систематизации, поэтому в обязательном порядке следует принимать во внимание научные работы, которые в той или иной степени касаются данной сферы.

Вопрос о признании конкретных санкций конституционно-правовыми в литературе решается неоднозначно. Перечни мер конституционно-правовой ответственности, приводимые различными авторами, практически всегда отличаются друг от друга, причем порой это различие весьма существенно. Объясняется это несовершенством действующего законодательства, которое не всегда позволяет определить санкции как конституционно-правовые: бессистемность источников конституционно-правовой ответственности, общий характер норм конституционного права, пробелы в правовом регулировании приводят к тому, что определенные санкции относятся скорее к мерам политического воздействия или других отраслей права.

Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин выделяют следующие конституционно-правовые санкции:

1. отмена или приостановление действия актов государственных органов или их отдельных положений, отдельно рассматривая в качестве одной из разновидностей признание неконституционными актов различных государственных органов или их отдельных положений;
2. досрочное прекращение деятельности различных государственных органов и должностных лиц;
3. лишение полномочий депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, а также членов Совета Федерации по решению соответствующего органа;
4. отзыв депутата;
5. аннулирование юридических результатов тех или иных конституционно-правовых действий;
6. ограничение или приостановление некоторых основных прав граждан в случаях, установленных законом;
7. лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина или государственных наград;
8. отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации.

Авторы не говорят об исчерпывающем характере данного перечня, очевидно, принимая во внимание возможность его изменения в соответствии с изменением законодательства или с возможным пересмотром позиций авторов, поскольку вопросы о признании некоторых санкций конституционно-правовыми являются дискуссионными.

Т.Д. Зражевская, выступая в рамках «Круглого стола» журнала «Государство и право», приводит следующий перечень мер конституционно-правовой ответственности:

1. отрешение от должности Президента РФ (статья 93 Конституции РФ) и других высших должностных лиц;
2. освобождение от должности (отставка) Правительства в целом или отдельных его членов (статья 117 Конституции РФ);
3. выражение недоверия (статья 117 Конституции РФ);
4. временное отстранение от должности по Указу Президента РФ до принятия решения палатой Федерального Собрания (хотя это законодательно не урегулировано, практика отстранения от должности Генерального прокурора Российской Федерации показала необходимость в такой временной конституционно-правовой санкции);
5. лишение полномочий депутата, выборного должностного лица; запрет занимать определенные должности;
6. отмена решения о приеме в гражданство;
7. лишение государственных наград и почетных званий;
8. лишение активного и пассивного избирательного права (по приговору суда).[[34]](#footnote-34)1

Д.Б. Катков, Е.В. Корчиго, проводя своеобразную группировку санкций по критерию субъектов, к которым они применяются, относят к числу конституционно-правовых санкций следующие меры:

1. возмещение вреда, причиненного действиями органов государственной власти и их должностных лиц. Субъектом конституционно-правовой ответственности является государство;
2. отрешение от должности Президента РФ, досрочное освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации (далее – Генерального прокурора РФ), Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, других высших должностных лиц, отзыв депутатов представительных органов субъектов РФ и местного самоуправления, а также глав субъектов РФ, глав местного самоуправления, принудительное досрочное расформирование избирательных комиссий. Субъектами выступают государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица;
3. отмена регистрации кандидатов на выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления. Субъекты – участники избирательного процесса;
4. приостановление деятельности и принудительная ликвидация общественных объединений, ликвидация и запрет деятельности религиозных объединений. Субъектами являются общественные и религиозные объединения;
5. отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации. Здесь субъектами выступают иностранные граждане и лица без гражданства.

Н.М. Колосова выделяет три основных вида конституционно-правовых санкций, которые имеют различные вариации в зависимости от субъекта, характера правонарушения и других обстоятельств:

1. досрочное лишение (изменение) конституционного статуса государственного органа, должностного лица, общественного объединения. Примером может быть отставка Правительства РФ, освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
2. устранение конституционного правонарушения. Например, признание неконституционными актов или их отдельных положений, приостановление действия актов органов исполнительной власти;
3. ограничение (лишение) специального или общего статуса физических лиц. В качестве примера выступает ограничение активного и пассивного избирательного права граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, установленное частью 3 статьи 32 Конституции РФ.[[35]](#footnote-35)1

Более подробно конституционно-правовые санкции Н.М. Колосова рассматривает, проводя их классификацию по критерию целей и последствий. Здесь автор выделяет четыре вида санкций:

1. правовосстановительные (принуждение к выполнению конституционной обязанности; отмена незаконных правовых актов, признание неконституционными федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, отмена Президентом РФ постановлений и распоряжений Правительства РФ; обязанность государства возместить причиненный ущерб);
2. предупредительные (неудовлетворительная оценка деятельности органов государственной власти; письменное предупреждение регистрирующих органов о несоответствии деятельности общественных объединений их уставным целям; приостановление деятельности общественных объединений на основании заявления прокурора на срок до шести месяцев);
3. карательные, то есть меры взыскания, имеющие цель наказать правонарушителя (отставка Правительства РФ; роспуск Государственной Думы; отзыв депутата; «импичмент» Президента РФ; отказ в регистрации кандидатов и ряд других ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина);
4. санкции пресечения (приостановление действия актов органов государственной власти; право вето Президента РФ и другие правила законотворчества, направленные на пресечение принятия антиконституционных законов.[[36]](#footnote-36)2

Цель правовосстановительных санкций – восстановить нарушенные правоотношения, последствием чего может стать восполнение как правового, так и материального урона.

Предупредительными санкциями служат меры, которые направлены на исключение, или, по крайней мере, на минимизацию возможности правонарушения в будущем, кроме того, они имеют цель предупредить субъекта конституционного права об отклонении его поведения от правовых норм, сигнализировать о наступлении в будущем более неблагоприятных для него последствий, если субъект не прекратит свое противоправное поведение.

Меры взыскания – наиболее существенный вид конституционно-правовых санкций, так как последствия здесь наиболее неблагоприятны. Карательные меры направлены на наступление правовых лишений для тех, кто не выполняет свои конституционные обязанности или злоупотребляет своими конституционными полномочиями.

Меры пресечения применяются с целью предотвратить наступление негативных последствий, которыми чревато правонарушение. Отличие от мер предупреждения состоит в том, что пресекать необходимо уже начавшееся правонарушение.

Такая классификация санкций условна, поскольку каждая из них в некоторой степени направлена и на пресечение неблагоприятных последствий, и на наказание правонарушителей, и на восстановление нарушенных отношений. В то же время среди множества задач есть главная, основная, которая и определяет место конкретной санкции в данной системе.

Следует отметить, что российское законодательство наиболее полно регламентирует карательные санкции, уделяя меньше внимания иным мерам воздействия, что не всегда оправдано.

Довольно четкий перечень конституционно-правовых санкций приводит А.А. Кондрашев, который относит к таковым следующие меры:

1. отрешение от должности Президента РФ, президентов и губернаторов субъектов РФ;
2. признание правовых актов неконституционными или недействительными;
3. приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ;
4. отзыв депутата органа законодательной власти, местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (главы, мэра), а также высшего должностного лица субъекта федерации;
5. вынесение предупреждения кандидату, избирательному объединению, инициативной группе избирателей;
6. отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов);
7. отмена регистрации кандидата (списка кандидатов);
8. признание избрания кандидата или списка кандидатов недействительными;
9. признание итогов голосования, результатов выборов и референдума недействительными;
10. отмена решения, принятого на референдуме;
11. отказ в регистрации инициативной группы по проведению референдума;
12. отказ в проведении референдума;
13. расформирование избирательной комиссии;
14. отклонение ходатайства о приеме в гражданство;
15. отмена решения о приеме в гражданство;
16. отказ в регистрации общественного объединения;
17. запрет или приостановление деятельности партии (общественного объединения);
18. отзыв дипломатического представителя;
19. досрочное прекращение полномочий депутата в случае признания его виновным в совершении уголовного преступления по приговору суда;
20. досрочное прекращение полномочий органа местного самоуправления;
21. отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем;
22. лишение статуса беженца;
23. отказ в регистрации ходатайства о признании вынужденным переселенцем;
24. лишение статуса вынужденного переселенца.[[37]](#footnote-37)1

Необходимо отметить отсутствие в данном перечне таких санкций, как отставка Правительства РФ по воле Президента РФ и возмещение государством причиненного ущерба. А.А. Кондрашев отмечает отсутствие в законодательстве четких правовых оснований, в силу которых Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ, что создает возможности для произвольного применения данной меры, и, по сути, превращает ее в средство политического воздействия. Что касается возмещения государством причиненного ущерба, то автор выносит это за рамки конституционно-правовой ответственности, поскольку порядок возмещения вреда (а имеется в виду, прежде всего, материальный или моральный вред, поддающийся денежной оценке), а также процедура, конкретные основания, методика подсчета определяются в нормах гражданского или уголовного права, в то время как санкции конституционно-правовой ответственности, по мнению А.А. Кондрашева, лишены имущественного содержания.[[38]](#footnote-38)2

В литературе присутствует точка зрения, согласно которой отмена незаконных актов органов власти не является конституционно-правовой санкцией,[[39]](#footnote-39)3 так как нет ограничений материального или юридического характера для тех, кто их издал. Тем не менее, совершенно очевидно, что в данном случае имеет место негативная государственно-правовая оценка правотворческой деятельности субъекта, поскольку налицо нарушение обязанности соблюдения Конституции РФ и законов, и неблагоприятные последствия непосредственно в виде отмены незаконного правового акта. Кроме того, на виновный орган может быть возложена обязанность возмещения в порядке гражданского судопроизводства материального или морального ущерба, причиненного его незаконным актом.

К числу конституционно-правовых санкций следует отнести выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, предусмотренное подпунктом «б» пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, в случае издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ не устранило указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения, или в случае иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан. В той же статье содержатся еще две конституционно-правовые санкции, применяемые к высшему должностному лицу субъекта РФ: подпункт «г» предусматривает отрешение его от должности Президентом РФ, а в соответствии с подпунктом «ж» полномочия высшего должностного лица субъекта РФ прекращаются в случае вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда. Кроме этого, к числу конституционно-правовых санкций следует отнести вынесение Президентом РФ предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ, которое предшествует отрешению его от должности Президентом РФ.[[40]](#footnote-40)

В отношении же законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ статья 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает такие санкции, как прекращение полномочий в случае вступления в силу решения суда соответствующего субъекта о неправомочности данного состава депутатов, роспуск высшим должностным лицом субъекта РФ и роспуск федеральными органами государственной власти в форме принятия федерального закона с участием Президента РФ и палат Федерального Собрания.

Таким образом, в настоящее время определение четкого круга конституционно-правовых санкций является довольно непростой задачей, сложности выполнения которой вызваны, прежде всего, недостатками законодательного регулирования общественных отношений, составляющих предмет конституционного права России. Следовательно, нужно выявлять и анализировать эти недостатки и причины их появления, разрабатывать предложения по их устранению и вносить необходимые изменения в действующее законодательство в соответствии с динамикой жизни государства и общества. Только постоянное внимание со стороны законодателя, анализ практического применения, разработка теоретических предложений с последующей их реализацией в законах позволит рассматривать конституционно-правовую ответственность как полноценный самостоятельный вид юридической ответственности с характерными санкциями, применяемыми в строго определенных случаях по отношению к конкретным субъектам, закрепленными в упорядоченной системе источников правового регулирования.

# ГЛАВА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**2.1 Конституционно-правовая ответственность государства, высших органов и должностных лиц государственной власти в Российской Федерации**

Действующее законодательство не позволяет однозначно рассматривать некоторые конкретные меры воздействия в качестве конституционно-правовых санкций. Неопределенность правовых норм, отсутствие четкого, детального регулирования отдельных вопросов создают предпосылки произвольного применения некоторых мер, что свидетельствует скорее о политическом, нежели о юридическом их содержании. Совершенно очевидно, что для становления, функционирования и развития конституционно-правовой ответственности в качестве полноценного вида юридической ответственности, необходимо выявлять недостатки в правовом регулировании и разрабатывать предложения по их устранению. В первую очередь следует обратить внимание на вопросы конституционно-правовой ответственности государства, его высших органов и должностных лиц.

Государство является самостоятельным субъектом конституционных правоотношений, о чем свидетельствует целый ряд норм Конституции РФ: статья 2 закрепляет признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина в качестве обязанности государства; статья 19 устанавливает гарантированность государством равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств; анализ статьи 21 выявляет обязанность государства охранять достоинство личности; в соответствии со статьей 38, материнство и детство, семья находятся под защитой государства; статья 52 содержит положение о том, что государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Все эти обязанности должны быть подкреплены возможностью проведения контроля за их исполнением и применения мер ответственности в необходимых случаях. Наконец, статья 53 Конституции РФ закрепляет право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Некоторые авторы не относят возмещение государством вреда к конституционно-правовым санкциям, поскольку его порядок относится к сфере гражданского, уголовного и гражданско-процессуального права.[[41]](#footnote-41)1 Имеются в виду, прежде всего, статьи 16, 1069, 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации. Следует обратить внимание на то, что характер отношений в конституционном праве не ставит на первый план имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, относящиеся к предмету гражданского права. Содержание статуса государства как субъекта конституционного права отличается от его гражданско-правового статуса, где действует принцип равенства субъектов правоотношений. Существует конституционная обязанность органов государственной власти и их должностных лиц соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, которая обеспечивается конституционно-правовой санкцией – возмещением государством причиненного ущерба. Законодатель урегулировал этот вопрос в гражданском порядке, поскольку речь идет, прежде всего, о материальном и моральном вреде, который, как правило, наиболее очевиден, и возмещение которого для физического лица в большинстве случаев имеет преимущественное значение. Тем не менее, различия между гражданско-правовым деликтом и нарушением норм конституционного права не позволяют исключить возмещение государством ущерба из числа конституционно-правовых санкций лишь на том основании, что его порядок определяется нормами гражданского права. В данном случае имеет место лишь своего рода отсылка к наиболее близкому, но не тождественному институту. Следовательно, возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами, необходимо рассматривать как санкцию конституционно-правовой ответственности, а государство – как субъект, по отношению к которому она применяется. В то же время о реальном действии данной санкции говорить сложно: статья 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации отсылает к несуществующему закону, регулирующему порядок возмещения вреда, а на практике применяется Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. N 4892-X «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей»[[42]](#footnote-42)1, который во многом устарел и не соответствует современной финансовой системе страны. По мнению М.С. Богдановой, целесообразно принять закон об ответственности государства, который бы конкретно определял вопросы имущественной ответственности государственных органов и их должностных лиц за убытки, причиненные гражданину в результате своих неправомерных действий.[[43]](#footnote-43) Более правильным представляется применение термина «вреда» вместо «убытки», поскольку, во-первых, понятие «вред» по объему шире, а во-вторых, именно термин «вред» используется в статье 53 Конституции РФ. Эти нормы целесообразно включить в состав единого кодифицированного нормативного акта о конституционно-правовой ответственности, что обеспечит ее четкое отличие от мер гражданско-правового характера.

Рассматривая вопросы конституционно-правовой ответственности высших органов и должностных лиц государственной власти в России, следует принимать во внимание их взаимоотношения между собой, так называемую «систему сдержек и противовесов», поскольку она в определенной степени фактически представляет собой сочетание субъектов, оснований и санкций. Прежде всего, требует внимания вопрос о конституционно-правовой ответственности Президента РФ. В соответствии со статьей 93 Конституции РФ, Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации (далее – Верховный Суд РФ) о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Различные авторы отмечают сложность этой процедуры[[44]](#footnote-44)1, неудовлетворительную практическую применимость. В частности, законодательство не предоставляет кому-либо права осуществлять необходимые следственные действия (в соответствии со статьей 91 Конституции РФ, Президент РФ обладает неприкосновенностью, другие правовые акты не содержат норм, специально регулирующих этот вопрос), без чего невозможно сформулировать обоснованное обвинение Президента РФ в государственной измене или ином тяжком преступлении. Отсутствует законодательно установленный порядок вынесения Верховным Судом РФ заключения о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. Необходимо законодательно закрепить механизм всех действий, которые составляют процесс отрешения Президента РФ от должности.

Многие авторы предлагают расширить круг оснований конституционно-правовой ответственности главы государства. В связи с этим необходимо ответить тот факт, что Конституция РФ прямо не говорит ни об одной обязанности Президента РФ. Основные из них можно вывести путем анализа текста присяги, содержащегося в части 1 статьи 82 Конституции РФ: уважение и охрана права и свобод человека и гражданина, соблюдение и защита Конституции РФ, защита суверенитета и независимости, безопасности и целостности государства, верное служение народу. Кроме этого, на Президента РФ распространяется общая обязанность соблюдения Конституции РФ и законов, предусмотренная частью 2 статьи 15 Конституции РФ. В то же время объем полномочий Президента непропорционально широк по сравнению с его обязанностями. По мнению С.С. Собянина, «это самый сильный институт из всех органов государственной власти, которые прописаны в Конституции. Однако практически неконтролируемая, высококонцентрированная президентская власть сегодня, по сути, является дестабилизирующим фактором, потому что любая смена руководителя государства, наделенного такими полномочиями, воспринимается как некая революция».[[45]](#footnote-45)1 Совершенно очевидно, что обязанности Президента РФ должны быть четко закреплены в законодательстве, в противном случае о реальности конституционно-правовой ответственности Президента РФ и тем более о возможности ее расширения не может быть и речи, поскольку отсутствуют правовые предпосылки для ее существования.

Президент РФ не является главой исполнительной власти в России, но реально говорить о самостоятельности и независимости исполнительной власти можно лишь по отношению к законодательной и судебной ветвям. Власть Президента РФ практически поглощает исполнительную власть, подчиняя и контролируя ее. Президент РФ фактически формирует состав Правительства РФ, а также может принимать решение об отставке Правительства РФ, причем ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который должен развивать положения Конституции РФ, не содержат каких-либо конкретных оснований отставки Правительства РФ и не обременяют Президента РФ обязанностью каким-либо образом мотивировать это решение. В то же время конституционно-правовые обязанности самого Правительства РФ представляют собой довольно пространные формулировки. Результатом таких пробелов в правовом регулировании является произвольное применение отставки Правительства РФ, что, по сути, превращает ее в меру политической ответственности. Необходимо, во-первых, конкретизировать обязанности Правительства РФ, во-вторых, законодательно закрепить основания его отставки, в-третьих, установить обязанность Президента РФ мотивировать решение об отставке Правительства РФ, только в этом случае можно рассматривать данную санкцию как полноценную меру конституционно-правовой ответственности.

Нужно отметить, что согласно части 3 статьи 115 Конституции РФ, Президент РФ может отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Следовательно, Президент РФ обладает правом решать вопрос о законности всех принимаемых Правительством РФ актов правового характера по своей инициативе, причем компетенция Президента РФ в этом отношении шире аналогичного правомочия Конституционного Суда РФ, поскольку последний в силу части 2 статьи 125 Конституции РФ вправе принимать постановления о соответствии только Конституции РФ и именно актов Правительства РФ нормативного характера, к которым относятся постановления Правительства РФ,[[46]](#footnote-46)1 причем для этого требуется запрос субъектов, указанных в части 2 статьи 125 Конституции РФ. Целесообразно и это полномочие Президента РФ сопроводить санкциями за злоупотребление своим конституционным правом для обеспечения законности и расширить правовые возможности Конституционного Суда РФ, также обеспечив их соответствие законодательству возможностью применения конституционно-правовых санкций.

Следует согласиться с мнением, что действующее законодательство, регулирующее вопросы разделения властей, характеризуется «очевидной односторонностью в пользу президентской власти при практической ее бесконтрольности, что делает независимость законодательной власти весьма уязвимой».[[47]](#footnote-47)1 Президент РФ является участником законодательного процесса и в то же время обладает правом распускать Государственную Думу, в случаях, предусмотренных Конституцией РФ: после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур на должность Председателя Правительства РФ в соответствии со статьей 111 Конституции РФ, после повторного выражения недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы в соответствии с частью 3 статьи 117 Конституции РФ, а также в случае отказа в доверии Правительству РФ по инициативе Председателя Правительства РФ в соответствии с частью 4 статьи 117 Конституции РФ. Таким образом, роспуск нижней палаты парламента России может быть применен только в случае ее конфликта с исполнительной властью, что свидетельствует о его скорее политическом, чем конституционно-правовом характере. Роспуск представительного органа или его палаты в связи с выражением недоверия правительству характерен для парламентской республики и оправдан тогда, когда парламент принимает активное участие в формировании правительства, соответственно, должен нести определенную ответственность за его деятельность. Конституция РФ существенно ограничивает возможности Государственной Думы в процессе формирования Правительства РФ, следовательно, логичным представляется вывод, что целесообразно в качестве субъекта ответственности определить тот субъект права, кому в данной сфере принадлежит ведущая роль. Таким субъектом, как следует из норм российского законодательства, является Президент РФ, но, как ни странно, меры воздействия могут быть применены именно Президентом РФ либо по отношению к Правительству РФ – отставка, либо по отношению к Государственной Думе – роспуск. Целесообразно перераспределить полномочия по вопросам формирования Правительства РФ в пользу Государственной Думы и исключить возможность произвольной отставки Правительства РФ Президентом РФ, что усилит конституционно-правовую ответственность главы государства.

В то же время практически единственной формой конституционно-правовой ответственности парламента России является признание неконституционными федеральных законов, нормативных актов Совета Федерации, Государственной Думы, что, по сути, представляет собой различные вариации одной и той же санкции. Роспуск Государственной Думы в настоящее время фактически является средством разрешения политических разногласий, а не конституционно-правовой санкцией. Следует восполнить этот пробел в законодательстве и расширить конституционно-правовую ответственность палат Федерального Собрания, поскольку важность роли парламента в жизни государства очевидна и не нуждается в дополнительном обосновании.

В сфере организации и функционирования органов судебной власти присутствие возможности применения мер конституционно-правовой ответственности обеспечило бы строгое соблюдение законодательства и реальную реализацию принципа разделения властей. В действительности же Конституция РФ не предусматривает применения мер конституционно-правовой ответственности ни к Верховному Суду РФ, ни к Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации (далее – Высший Арбитражный Суд РФ), ни к Конституционному Суду РФ. Обязанность соблюдения Конституции и законов Российской Федерации в обязательном порядке распространяется и на судебные органы, тем не менее, в то время, когда по отношению к другим субъектам действующее законодательство предусматривает применение конституционно-правовых санкций, суды и судьи фактически остались вне мер конституционно-правовой ответственности, что недопустимо с точки зрения обеспечения законности. По словам С.С. Собянина, «наша судебная система превратилась не столько в независимую, сколько в замкнутую, по сути дела никак не реагирующую на общественное мнение. В результате об эффективной ее работе говорить не приходится».[[48]](#footnote-48)1 Причем сказанное относится не только к органам судебной власти. Как отметил В.М. Сырых, крайне узок круг должностных лиц, которые могут быть привлечены к конституционно-правовой ответственности: «Достаточно сказать, что из 20 государственных должностей, установленных Конституцией Российской Федерации, такая возможность предусмотрена только для Президента. За действия, связанные с нарушением Конституции России, федеральных законов или иных нормативных правовых актов, Председатель Правительства, федеральные министры, судьи Конституционного Суда, Генеральный прокурор, иные лица, занимающие государственные должности, могут отвечать лишь в уголовном или в дисциплинарном порядке».[[49]](#footnote-49)1 Совершенно очевидно, что необходимо закрепить в законодательстве возможность применения конституционно-правовых санкций ко всем высшим органам и должностным лицам государственной власти. Например, Н.М. Колосова предлагает внести в действующее законодательство следующее положение: «Грубое, систематическое, публичное нарушение Конституции Российской Федерации со стороны Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации влечет предупреждение об объявлении неконституционности этого органа государственной власти».[[50]](#footnote-50)2 Чтобы эта санкция не стала средством политической борьбы, необходимо добавить в механизм ее применения обязательное заключение судебных органов, например, Конституционного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ для вынесения предупреждения Верховному Суду РФ. Кроме того, детальной проработки требует вопрос об уполномоченном субъекте, реализующем данную меру ответственности, причем особого внимания заслуживает вопрос о субъекте применения данной санкции, если она является следствием противоправных действий Конституционного Суда РФ.

Необходимо обратить внимание на некоторые вопросы конституционно-правовой ответственности субъектов РФ и их высших органов и должностных лиц. Президент РФ, согласно части 2 статьи 85 Конституции РФ, имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Кроме этого, Президент РФ обладает правом отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года (далее – г.) № 184-ФЗ. В той же статье содержатся еще две конституционно-правовые санкции: прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в случае вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда, а также отставка высшего должностного лица субъекта РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. В отношении же законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ предусмотрены такие санкции, как прекращение полномочий в случае вступления в силу решения суда соответствующего субъекта о неправомочности данного состава депутатов, роспуск высшим должностным лицом субъекта РФ и роспуск федеральными органами государственной власти в форме принятия федерального закона с участием Президента РФ и палат Федерального Собрания.[[51]](#footnote-51)1 Кроме того, согласно части 4 статьи 78 Конституции РФ Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России. Эта норма является предпосылкой федерального вмешательства во внутренние дела субъекта РФ, конкретным инструментом здесь выступает право Президента РФ на введение чрезвычайного[[52]](#footnote-52)1 или военного положения[[53]](#footnote-53)2 на соответствующей территории, которые некоторые авторы рассматривают в качестве своеобразных форм конституционно-правовой ответственности субъектов РФ.[[54]](#footnote-54)3 Более подробно эти вопросы правового регулирования соответствующих режимов определяют Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» и Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Анализ конституционно-правовой ответственности государства, высших органов и должностных лиц государственной власти в Российской Федерации позволяет определить в качестве основного дефекта конституционно-правового регулирования отсутствие реально действующего механизма ответственности и наказуемости лиц и органов, принимающих наиболее важные для общества решения, причем это в равной степени относится и к законодательной, и к исполнительной, и к судебной власти. По словам В.А. Рыжкова, главная проблема действующей системы власти – это тотальная безответственность парламента, абсолютная беспомощность Правительства РФ и абсолютная неопределенность властных полномочий Президента РФ, которые при этом огромны.[[55]](#footnote-55)4 Для обеспечения конституционного правопорядка необходимо вносить существенное количество изменений и дополнений в действующее законодательство. Необходимо разработать и законодательно закрепить порядок возмещения государством причиненного незаконными действиями его органов или должностных лиц для обеспечения конституционного права человека и гражданина. Не подвергается сомнению важность детальной проработки порядка отрешения от должности Президента РФ: пример попытки «импичмента» Б.Н. Ельцина наглядно показал, что даже зачатки юридического механизма ответственности власти используются как средство политической борьбы, а не как элемент законности. Не менее важно более подробное внимание уделить основаниям конституционно-правовой ответственности главы государства, для чего необходимо, во-первых, четко выделить и законодательно закрепить его конституционные обязанности, во-вторых, более строго обозначить конституционные полномочия Президента РФ, в-третьих, обеспечить их надлежащее исполнение и реализацию возможностью применения мер ответственности. В отношении Правительства РФ необходимо четкое закрепление его конституционных прав и обязанностей, формулирование оснований его отставки Президентом РФ, а также закрепление обязанности главы государства мотивировать соответствующее решение. Применительно к законодательной ветви власти также требуется создание проработанной правовой базы применения мер конституционно-правовой ответственности, обеспечивающей законность деятельности палат Федерального Собрания. Конституционно-правовое регулирование деятельности судебных органов нуждается в создании механизма ответственности, который бы обеспечил или, по крайней мере, был направлен на обеспечение законности в данной сфере. Все сказанное выше в равной степени относится и к другим субъектам, указанным в Конституции РФ и других источниках конституционного права.

Представляется целесообразным закрепить вопросы конституционно-правовой ответственности на законодательном уровне в форме единого кодифицированного правового акта, содержащего разделы об ответственности государства в целом, Президента РФ, палат Федерального Собрания, Правительства РФ, органов судебной власти и других органов и должностных лиц в составе главы об ответственности государства, его высших органов и должностных лиц. Хотя в настоящее время отсутствуют не только комплексные, но даже единичные законы о конституционно-правовой ответственности вышеперечисленных субъектов, тем не менее, объем и продолжительность работы по подготовке, порядок принятия и изменения кодифицированного нормативного акта представляются более предпочтительными по сравнению с разработкой и принятием целого комплекса отдельных законов с последующим закреплением вопросов ответственности некоторых из указанных субъектов на уровне федеральных конституционных законов. Кроме того, отдельные конституционно-правовые санкции и механизм их реализации уже довольно подробно регулируются действующим законодательством и необходимость их систематизации и концентрации в едином правовом акте рано или поздно направит законодателя на создание своеобразного кодекса о конституционных правонарушениях.

**2.2 Конституционно-правовая ответственность в сфере избирательного процесса**

Избирательное право представляет собой самостоятельную подотрасль конституционного права с целым комплексом источников, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Законодательство о выборах предусматривает пакет специфических мер воздействия на участников избирательного процесса, которые нельзя отнести к какому-либо из ставших уже классическими видов юридической ответственности. Данные меры наряду с другими формами юридической ответственности обеспечивают соблюдение порядка и правил демократического формирования органов государственной власти и местного самоуправления, которые являются сферой регулирования избирательного права, следовательно, указанные меры выступают разновидностью конституционно-правовой ответственности, применяемой в области избирательных правоотношений к определенным участникам избирательного процесса.

Правовой основой такой области общественных отношений как выборы является статья 32 Конституции РФ, которая устанавливает право граждан России участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, подкрепляя это положение правом граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Здесь же содержится и первая санкция: лишение активного и пассивного избирательного права в отношении граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, то есть нарушивших общее конституционное предписание, обязывающее соблюдать Конституцию и законы РФ, факт чего установлен решением суда в соответствии с законом. Эти положения Конституции РФ получили развитие в целом комплексе правовых актов, среди которых центральное место занимают Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 года № 19-ФЗ, а также Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ. Нормы именно этих законов составляют правовую базу общественных отношений в области выборов и, следовательно, конституционно-правовой ответственности в сфере избирательного процесса.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит следующие основные конституционно-правовые санкции:

1. прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса (пункт 8 статьи 29);
2. расформирование избирательной комиссии в судебном порядке (пункт 1 статьи 31);
3. отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов (пункт 8 статьи 38);
4. отстранение члена участковой комиссии от участия в ее работе (пункт 12 статьи 64);
5. удаление наблюдателей и иных лиц из помещения для голосования (пункт 12 статьи 64);
6. отмена избирательной комиссией решения о признании кандидата избранным (пункт 6 статьи 70);
7. отмена решения избирательной комиссии, в том числе об итогах голосования, результатах выборов (пункт 11 статьи 20, пункт 5 статьи 75, статья 77);
8. аннулирование решения избирательной комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов) вышестоящей комиссией или комиссией, принявшей это решение (пункты 1 – 4 статьи 76);
9. отмена регистрации кандидата (списка кандидатов) судом (пункт 6 статьи 76).

Вариации этих конституционно-правовых санкций содержатся в законах, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов главы государства и нижней палаты парламента. Кроме этого, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает следующие меры:

1. отзыв аккредитации иностранного (международного) наблюдателя (пункт 11 статьи 24);
2. отказ в регистрации избирательного блока (пункт 7 статьи 30);
3. отказ в регистрации уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока (пункт 16 статьи 35), группы избирателей и ее уполномоченных представителей (пункт 14 статьи 34).

Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» также содержит специфические меры воздействия:

1. вынесение предупреждения кандидату, политической партии, избирательному блоку (пункт 8 статьи 18);
2. отказ в выдаче заверенной копии федерального списка кандидатов и (или) заверенной копии списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам (пункт 7 статьи 41).

Практическое применение указанных мер ответственности связано с рядом проблем, обусловленных несовершенством действующего законодательства.

Например, досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса имеет место, в том числе, в случае признания члена комиссии решением суда, вступившим в законную силу, на основании заявления соответствующей комиссии систематически не выполняющим свои обязанности. В то же время Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» практически не содержит таких обязанностей, за исключением обязанности присутствовать на всех заседаниях комиссии.[[56]](#footnote-56)1 Остальные обязанности обычно перечисляются в подзаконных актах – например, регламентах, постановлениях. Кроме того, законодатель не определяет и критерии систематичности невыполнения этих обязанностей. Принимая во внимание нормы других законов, использующих понятие систематичности, целесообразно установить в качестве систематического невыполнения членом комиссии с правом решающего голоса своих обязанностей такие действия (бездействие) как, например, неявка на заседание комиссии без уважительных причин более двух раз, невыполнение без уважительных причин поручений избирательной комиссии.

В отношении расформирования избирательной комиссии законодатель по сравнению с прежним законом расширил перечень оснований для применения этой меры, дополнив нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов таким основанием, как неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии. Тем не менее, как показывает практика, в данный перечень можно включить и незаконное решение о признании результатов выборов недействительными. Так, решением окружной избирательной комиссией Владивостокского одномандатного округа от 30 марта 2000 года были признаны недействительными результаты повторных выборов депутата Государственной Думы, поскольку комиссия не сочла возможным с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей ввиду того, что днем ранее Приморский краевой суд признал незаконной отмену регистрации одного из кандидатов в депутаты, произведенной этой же комиссией. Позднее Центральная избирательная комиссия своим постановлением признала выборы состоявшимися и действительными, установив, кто избран депутатом, что подтвердили решения Верховного Суда РФ.[[57]](#footnote-57)1

Вопрос об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) требует определенной доработки. Пункт 23 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит 13 оснований для применения данной меры. Пункт 2 статьи 39 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» относит к числу оснований для отказа в регистрации кандидата уже 11 случаев. В пункте 8 статьи 47 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» таких оснований 15, причем имеется отсылка к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в результате чего ряд оснований просто дублируется. Целесообразно унифицировать основания для отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), либо перечислив их в каждом законе в виде закрытого перечня, либо установить отсылку к нормам определенного закона и не прописывать перечень оснований дважды.

Как следует из анализа указанных выше законов о выборах, отмена регистрации кандидата (списка кандидатов) по различным основаниям отнесена к компетенции суда, (что является примером восприятия законодателем научных предложений по совершенствованию законодательства: предложение передать отмену регистрации кандидата суду, оставив избирательной комиссии право обращения в суд об отмене регистрации кандидата, неоднократно фигурировало в работах различных авторов), причем это является его правом, а не обязанностью. Для этого требуется заявление либо избирательной комиссии, зарегистрировавшей данного кандидата, либо другого кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу. Законодатель закрепил срок применения данной меры по отношению к дню голосования – не позднее чем за пять дней: это закреплено в пункте 3 статьи 84 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и пункте 6 статьи 95 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Пункт 5 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не содержит какого-либо срока, очевидно, для предоставления возможности самостоятельного регулирования данного вопроса в каждом конкретном случае как федеральному, так и региональному законодателю. Тем не менее, целесообразно в таком случае дополнить указанный пункт положением о том, что регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом в предусмотренных законом случаях не позднее срока, установленного законом, если такой срок законом установлен. Это упорядочит действия кандидатов, облегчит работу избирательных комиссий и судов, позволит исключить споры относительно отсутствия ссылки на данный срок в федеральном законе.

Как уже было сказано, применение такой конституционно-правовой санкции как отмена регистрации кандидата (списка кандидатов) является прерогативой суда. К полномочиям избирательных комиссий относится аннулирование регистрации кандидата. Здесь следует отметить, что законодатель различает «аннулирование решения избирательной комиссии о регистрации» вышестоящей комиссией, в качестве которой, как правило, выступает Центральная избирательная комиссия, и «аннулирование регистрации» комиссией, зарегистрировавшей кандидата, (список кандидатов). Представляется, что особой разницы в терминологии в данном случае нет, поскольку аннулирование решения о регистрации кандидата влечет за собой и аннулирование самой регистрации, равно как и аннулирование регистрации лишает решение о регистрации юридической значимости. Различие имеется в основаниях и субъекте применения данной меры. Представляется целесообразным использовать единую терминологию в наименовании санкции, поскольку практически необходимым представляется указание на основание и на субъект применения указанной меры в каждом конкретном случае.

Помимо этого, следует обозначить, что законодатель не придерживается единства терминологии и относительно самой формы аннулирования: используются формулировки «аннулируется … комиссией» (пункты 1 и 3 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 1 и 3 статьи 95 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пункт 2 статьи 84 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»), «аннулируется решением комиссии» (пункт 2 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 1 статьи 84 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», пункт 2 статьи 95 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), или просто «аннулируется», без указания субъекта применения данной меры (пункт 4 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 2 статьи 84 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», пункты 3,4,5 2 статьи 95 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Логичным представляется придерживаться единства формулировок, поскольку аннулирование регистрации выражается в форме решения соответствующей комиссии, причем необходимо точно указывать субъект применения данной меры.

Согласно пункту 8 статьи 18 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в случае нарушения кандидатом, политической партией, избирательным блоком указанного Федерального закона соответствующая избирательная комиссия вправе вынести этим кандидату, политической партии, избирательному блоку предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом. Примечательно, что такая мера предусмотрена только в данном из указанных выше законов. Законодатель не предусматривает никаких последствий для нарушителя за повторное нарушение, что фактически лишает данную меру юридического смысла. Кроме того, для избирательной комиссии законом не предусмотрена обязанность мотивировать решение о применении данной меры ответственности. На практике комиссии нередко избегают вынесения именно предупреждений, используя терминологию, не порождающую правовых последствий: в 2000 году рабочая группа Центральной избирательной комиссии по контролю за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации при проведении выборов Президента РФ рассмотрела 286 обращений.[[58]](#footnote-58)1 Логичным продолжением для данной меры стало бы рассмотрение вопроса об отмене регистрации в случае повторного нарушения норм закона.

В отношении таких конституционно-правовых санкций, как отстранение члена участковой комиссии от участия в ее работе и удаление наблюдателей и иных лиц из помещения для голосования, следует отметить, что пункт 15 статьи 69 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» не содержит, в отличие от двух других рассматриваемых законов, обязанности принятия данного решения избирательной комиссии в письменной форме. Целесообразно восполнить этот пробел дополнением текста указанного пункта соответствующим положением.

Наиболее серьезной конституционно-правовой санкцией, применяемой за нарушения избирательного законодательства, является отмена решения избирательной комиссии, в том числе об итогах голосования, результатах выборов, поскольку данная мера лишает юридического значения предыдущую деятельность участников и организаторов выборов. Отсутствие четких критериев для признания результатов выборов недействительными осложняют задачу избирательной комиссии или суда, которые должны самостоятельно решить, позволяют ли допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Отсюда противоречивость, неоднозначность практического применения данной меры: например, как должен поступить уполномоченный субъект, если в стационарном ящике обнаружено всего на один бюллетень больше, чем было выдано гражданам, если федеральное законодательство не регламентирует ни данную ситуацию, ни возможность применения аналогии.[[59]](#footnote-59)1

Нужно отметить, что несовершенство действующего законодательства во многих случаях обусловлено неудовлетворительной процедурой подготовки и принятия законопроектов. Например, пункт 5 статьи 76 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» устанавливает основания признания именно выборов Президента РФ недействительными, в то же время оба оставшиеся из рассматриваемых законов применяют формулировку «комиссия признает результаты выборов недействительными».[[60]](#footnote-60)2 Выборы сами по себе не могут быть признаны недействительными, поскольку представляют собой совокупность процессуальных действий участников, юридическая значимость которых заключается лишь в точном соблюдении соответствующих требований закона. Определенный правовой результат выборов имеет место лишь при подведении их итогов, поэтому недействительными могут быть признаны только итоги голосования, результаты выборов, о чем свидетельствуют аналогичные нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Конечно, данный пример не относится к числу наиболее важных проблем в правовом регулировании, но он наглядно свидетельствует о том, что порой имеет место просто невнимательность и недостаточная проработка законопроекта со стороны законодательных органов.

Указанные выше проблемы представляют собой лишь небольшую часть спорных вопросов регулирования и применения конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства. В целом разработка института конституционно-правовой ответственности в сфере избирательного права может получить более весомое правовое воплощение в случае перевода всего массива правового регулирования соответствующих общественных отношений в рамки подготовки проекта Федерального избирательного кодекса с параллельной разработкой кодифицированного правового акта о конституционно-правовой ответственности, содержащего специальную главу о конституционно-правовой ответственности в сфере избирательного процесса.

**2.3 Конституционно-правовая ответственность политических партий и общественных объединений**

Правовыми предпосылками деятельности политических партий и общественных объединений в России являются статья 30 Конституции РФ, закрепляющая право каждого на объединение и провозглашающая свободу деятельности общественных объединений, а также статья 32 Конституции РФ, согласно положениям которой, во-первых, граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, во-вторых, граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В развитие положений Конституции РФ приняты Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ, Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ, а также Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», которые непосредственно в той или иной мере регулируют вопросы создания и функционирования политических партий и общественных объединений, их взаимоотношения с государственной властью. Таким образом, данные социальные образования являются полноправными участниками общественных отношений, составляющих предмет регулирования конституционного права. Указанные правовые акты предусматривают ряд мер, которые можно отнести к числу конституционно-правовых санкций, поскольку они обладают рядом характерных признаков: закреплены в источниках конституционного права, выражают собой негативную оценку со стороны закона, основанием их применения является нарушение конституционно-правовых норм, при этом отнести их к какому-либо другому виду юридической ответственности нельзя.

Прежде всего, следует обозначить в качестве основного правила деятельности различных субъектов конституционных правоотношений, включая политические партии и общественные объединения, конституционный запрет пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, запрет пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.[[61]](#footnote-61)1

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях», политическая партия - это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. В качестве основных целей политической партии пункт 4 статьи 3 указанного закона определяет формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти, а также выдвижение кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе. Политическая партия обладает статусом юридического лица и регистрируется в соответствующем порядке, предусмотренном Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц».

Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает следующие основные конституционно-правовые санкции по отношению к политическим партиям:

1. отказ в регистрации политической партии или ее регионального отделения (статья 20);
2. приостановление государственного финансирования политической партии (пункт 3 статьи 32);
3. вынесение письменного предупреждения в случае осуществления политической партией или ее региональным отделением деятельности, противоречащей ее уставу (подпункт «в» пункта 1 статьи 38);
4. приостановление деятельности политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения решением суда на срок до шести месяцев (статья 39);
5. ликвидация политической партии по решению Верховного Суда РФ (статья 41).

Кроме того, участвуя в выборах, политическая партия несет конституционно-правовую ответственность, предусмотренную нормами избирательного права по отношению к субъектам избирательного процесса.

Основаниями для отказа в государственной регистрации политической партии в соответствии со статьей 20 Федерального закона «О политических партиях» являются следующие:

а) противоречие положений устава политической партии Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Федеральному закону «О политических партиях» и иным федеральным законам;

б) несоответствие наименования и (или) символики политической партии требованиям статей 6 и 7 Федерального закона «О политических партиях»;

в) непредставление документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» для государственной регистрации политической партии;

г) установление федеральным уполномоченным органом факта несоответствия информации, содержащейся в представленных для государственной регистрации политической партии требованиям Федерального закона «О политических партиях»;

д) нарушение установленных Федеральным законом «О политических партиях» сроков представления документов, необходимых для государственной регистрации политической партии.

Кроме этого, в государственной регистрации может быть отказано и региональному отделению политической партии в случае, если:

а) не представлены документы, необходимые в соответствии с настоящим Федеральным законом для государственной регистрации регионального отделения политической партии;

б) территориальным органом установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации регионального отделения политической партии документах информация не соответствует требованиям настоящего Федерального закона.

Финансирование политических партий достаточно широко распространено в мировой практике. Выдвинутый этой партией либо избирательными блоком, в состав которого входила партия при проведении выборов, федеральный список кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы или кандидат на должность Президента РФ должен получить не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, либо по одномандатным избирательным округам по выборам в Государственную Думу должно быть избрано не менее 12 кандидатов, выдвинутых политической партией или избирательным блоком. Выделение бюджетных средств в указанных целях предусматривается начать с 2004 года. Такая мера как приостановление государственного финансирования политической партии применяется в случае нарушения ею порядка и сроков предоставления финансовой и бухгалтерской отчетности, а также требований к ее содержанию.

В случае осуществления политической партией, ее региональным отделением или иным зарегистрированным структурным подразделением деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии уполномоченными органами выносится письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения.После вынесения двух письменных предупреждений уполномоченные органы вправе внести в суд заявление о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или если они не признаны судом не основанными на законе.[[62]](#footnote-62)1 Сложность здесь представляет формулировка «не основанными на законе»: предупреждение уже основано на законе, поскольку оно им закреплено, другое дело, что сами требования и доводы уполномоченного органа могут быть необоснованными, недостаточно доказательными. Целесообразно изменить неудачную формулировку.

В случае нарушения политической партией или ее региональным отделением Конституции РФ и федеральных законов уполномоченный орган выносит политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев. Если в установленный срок эти нарушения не будут устранены и предупреждение уполномоченного органа не будет обжаловано в суд, деятельность указанных субъектов может быть приостановлена на срок до шести месяцев решением Верховного Суда РФ (суда субъекта РФ) на основании заявления уполномоченного органа.

В соответствии со статьей 41 Федерального закона «О политических партиях», политическая партия может быть ликвидирована по решению Верховного Суда РФ в случае:

а) невыполнения требований пунктов 4 и 5 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях»;

б) неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;

в) неучастия политической партии в выборах в течение пяти лет подряд. Эта мера призвана стимулировать деятельность политических партий в сфере избирательного процесса. Закон основан на концепции, согласно которой политическая партия обязана участвовать в выборах;

г) отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее ста членов политической партии более чем в половине субъектов РФ;

д) отсутствия необходимого числа членов политической партии, предусмотренного пунктом 2 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях»;

е) неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган необходимых сведений.

Согласно положениям статьи 7 Федерального закона «Об общественных объединениях», политическая партия является одной из шести организационно-правовых форм общественных объединений. Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.[[63]](#footnote-63)1 Конституционно-правовыми санкциями, применяемыми к общественным объединениям, являются следующие меры, предусмотренные Федеральным законом «Об общественных объединениях»:

1. отказ в государственной регистрации общественного объединения (статья 23);
2. вынесение письменного предупреждения в случае выявления нарушений общественным объединением законодательства РФ или совершения действий, противоречащих уставным целям (статья 38);
3. приостановление деятельности общественного объединения на срок до шести месяцев (статья 42);
4. ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность (статья 44).

Основаниями применения отказа в государственной регистрации общественного объединения как конституционно-правовой санкции являются:

1. противоречие устава общественного объединения Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, положениям статей 16, 19, 20, 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» и законам об отдельных видах общественных объединений;
2. непредставление определенных Федеральным законом «Об общественных объединениях» необходимых для государственной регистрации надлежащим образом оформленных документов;
3. выявление в представленных учредительных документах недостоверной информации;
4. оскорбление названием общественного объединения нравственности, национальных и религиозных чувства граждан.

В соответствии со статьей 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» орган, принимающий решения о государственной регистрации общественных объединений, в случае выявления нарушений общественными объединениями законодательства РФ или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, может вынести руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, которое может быть обжаловано общественными объединениями в судебном порядке.

В случае нарушения общественным объединением Конституции и законодательства РФ и совершения действий, противоречащих уставным целям, федеральный орган юстиции или его соответствующий территориальный орган либо Генеральный прокурор РФ или подчиненный ему соответствующий прокурор вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения. В случае, если в установленный срок эти нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие соответствующее представление, вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев.[[64]](#footnote-64)1

Основаниями ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности по решению суда являются:

1. нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;
2. неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции РФ, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям. В то же время указанный закон не содержит ни определения грубого нарушения законодательства, ни критериев систематичности осуществления такой деятельности, что вообще является сложным вопросом, поскольку количественная оценка по отношению к термину «деятельность» вряд ли применима.

Кроме этих оснований оба указанных закона содержат ссылку на порядок и основания ликвидации, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», статья 9 которого устанавливает, что в случае осуществления общественным объединением либо ее региональным или другим структурным подразделением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующее общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда на основании заявления соответствующего прокурора.[[65]](#footnote-65)1

Пункт 1 статьи 10 Федерального закона «О политических партиях» гласит: «Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается». Данная формулировка представляется неполной (а, точнее говоря, неверной), поскольку не учитывает очевидное право государства регулировать процессы создания и деятельности политических партий. Законодатель декларирует безоговорочное невмешательство государства в деятельность политических партий, следствием чего может стать полное их выведение из поля юридической ответственности, в том числе и конституционно-правовой. Более корректной является формулировка аналогичной нормы части 1 статьи 17 Федерального закона «Об общественных объединениях», согласно которой «вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Федеральный закон «О политических партиях» запрещает создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий. Членами российских политических партий не вправе быть иностранные граждане и лица без гражданства. Вместе с тем указанный закон разрешает политическим партиям устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации. Представляется, что такие права в довольно ощутимой степени подрывают, а, возможно, просто сводят на нет указанные выше запреты и ограничения. Аналогичным образом право политических партий создавать объединения и союзы с иными общественными объединениями, в том числе вступать с ними в избирательные блоки, плохо согласуется с запретом на создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, поскольку для общественных объединений таких ограничений не установлено. В итоге конституционно-правовая ответственность указанных субъектов становится институтом недействующим, что доказывает современная ситуация в стране, когда ярко выраженные националистические, экстремистские идеи целого комплекса различных организаций практически не встречают реального правового сопротивления со стороны законодателя и государства в целом.

Действующее законодательство недостаточно полно регулирует деятельность таких значимых субъектов правоотношений, как политические партии и общественные объединения, оставляя возможности для нарушения ими норм права и ухода от ответственности. Но даже существующие нормы законов требуют, прежде всего, практической реализации, а не постоянного внесения изменений и дополнений. В действительности же наблюдается отсутствие эффективного механизма ответственности, что порождает игнорирование и прямое нарушение правовых предписаний.

Анализ законодательства выявляет необходимость проведения дополнительной проработки правовых актов, регулирующих вопросы деятельности политических партий и общественных объединений, выявления недостатков правового регулирования, разработки и принятия новых правовых актов для устранения пробелов в сфере конституционно-правовой ответственности указанных субъектов конституционных правоотношений. Представляется логичным включение норм, регулирующих данные вопросы, в состав кодифицированного правового акта о конституционно-правовой ответственности в качестве главы об ответственности граждан и их объединений.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации в настоящее время находится в состоянии, далеком от идеального, как в отношении правового регулирования, так и применительно к теоретической базе. Тем не менее, предпосылки для его развития очевидны, и вытекают, прежде всего, из необходимости разрешения существующих проблем. Положительным фактором можно считать повышение внимания к данной проблеме в первую очередь со стороны науки, а также восприятие законодателем некоторых предложений, высказанных в работах различных авторов, и их закрепление в нормах конституционного права.

В отношении теоретической, научной характеристики конституционно-правовой ответственности следует обозначить определенную активность авторов в данной области, причем некоторые из них уже являются признанными специалистами. Тем не менее, в настоящее время наука еще не выработала единого, универсального определения конституционно-правовой ответственности, которое признавалось бы всеми или, по крайней мере, большинством авторов. Выделяя специфические черты данного вида ответственности, авторы нередко слишком ограниченно рассматривают предмет исследования, что не всегда оправдано. В то же время сопоставление позиций авторов относительно признаков конституционно-правовой ответственности довольно полно характеризует изучаемое явление, хотя порой мнения авторов по некоторым вопросам существенно расходятся.

Анализ правовых актов обнаруживает бессистемность источников конституционно-правовой ответственности. Основанием конституционно-правовой ответственности является нарушение норм конституционного права при условии обязательного наличия вины субъекта, в противном случае изучаемое явление не укладывается в рамки юридической ответственности. Круг субъектов конституционно-правовой ответственности довольно широк и предпосылкой отнесения к таковым является, прежде всего, наличие конституционных прав и обязанностей, которые нередко четко не обозначены и для их выявления требуется анализ правовых актов. Конституционно-правовые санкции в наибольшей степени выявляют самостоятельность данного вида юридической ответственности, поскольку закрепляются в нормах конституционного права, предназначены для обеспечения их действия, и в силу специфики их характера, целевой направленности, предмета регулирования, принудительного воздействия не могут быть отнесены к мерам ответственности, входящим в другие отрасли права.

Главным недостатком конституционно-правового регулирования деятельности государства, его высших органов и должностных лиц является отсутствие реально действующего механизма ответственности, что производно, прежде всего, от неопределенности конституционных прав и обязанностей указанных субъектов. Важность решения этой проблемы настолько очевидна, что не требует каких-либо дополнительных аргументов.

Нормальное функционирование и развитие подотрасли избирательного права невозможно без наличия действенного механизма конституционно-правовой ответственности. Следует отметить, что именно в избирательном праве рассматриваемый правовой институт по сравнению с другими сферами характеризуется довольно развитой правовой базой, обширной практикой применения мер ответственности. Кроме того, различные вопросы конституционно-правовой ответственности в данной сфере практически постоянно являются предметом внимания представителей юридической науки, что, во-первых, создает предпосылки для дальнейшего развития отрасли права, а, во-вторых, подчеркивает их значимость, как для развития науки, так и для законодательства и всего общества в целом.

Довольно важную роль в жизни общества играют политические партии и общественные объединения. В то же время действующее законодательство оставляет нерешенными ряд вопросов конституционно-правовой ответственности указанных субъектов. Законодателю целесообразно уделить более подробное внимание этим проблемам, поскольку отрицательные последствия недостатков правового регулирования с неизбежностью отразятся на жизни общества.

Решению многих из указанных в данной работе проблем в ощутимой степени способствовало бы создание специального кодифицированного правового акта, который занял бы центральное место в системе источников конституционно-правовой ответственности. Его разработка и принятие, а также порядок внесения необходимых изменений представляются более приемлемым вариантом по сравнению с принятием целого комплекса отдельных правовых актов, в том числе и Федеральных конституционных законов, что потребует внесения соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации. В качестве основных структурных элементов данного правового акта следует выделить главы об ответственности государства, его органов и должностных лиц, об ответственности в сфере избирательного процесса, об ответственности граждан и их объединений. К разработке этого документа необходимо привлекать специалистов со стороны науки, использовать предложения, сформулированные в научных работах. Представляется, что именно наличие такого своеобразного кодекса о конституционных правонарушениях послужит укреплению законности и конституционного правопорядка и позволит обеспечить дальнейшее развитие института конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативно-правовые акты.
2. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
3. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями от 8 февраля, 15 декабря 2001 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.
4. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 3. Ст. 1.
5. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Российская газета. 19.10.1995. № 204.
6. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (с изменениями от 15 декабря 2001 г.) // Российская газета. 06.01.1997. № 3.
7. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.
8. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.
9. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Российская газета. 02.02.2002. № 21.
10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 26.11.2002) // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 26.03.2003) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.
12. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 25.07.2002) // Российская газета. 25.05.1995. № 100.
13. Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» (с изменениями и дополнениями от 7 августа 2000 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 25.12.1995. № 52. Ст. 5110.
14. Федеральный закон от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах» (с изменениями от 21 июля 1998 г., 7 августа, 7 ноября 2000 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 30.06.1997. № 26. Ст. 2956.
15. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 29 июля 2000 г., 8 февраля 2001 г., 7 мая, 24 июля 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
16. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 25.07.2002) // Российская газета. 14.07.2001. № 133.
17. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ст. 3431.
18. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 05.06.2002. № 100.
19. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
20. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст.3031.
21. Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 25.12.2002. № 241.
22. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Российская газета. 16.01.2003. № 6.
23. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. № 4892-X «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 21. Ст. 741.

2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 42. Ст. 4902.

3. Научная и учебная литература.

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА - ИНФРА•М), 2002. – 800 с.

2. Барциц И.Н. Федеративная ответственность: Понятие и виды // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 36-47.

3. Богданова М.С. О понимании юридической ответственности в современных условиях // Юрист. 1997. № 7. С. 38-39.

4. Богданова М.С. Некоторые проблемы юридической ответственности государства перед человеком и гражданином // Юрист. 1999. № 2. С.18-21.

5. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. Иванченко А.В. – М.: НОРМА, 1999. – 856 с.

6. Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России: Учебное пособие / Отв. ред. академик РАЕН Ю.А. Веденеев. – М.: Юриспруденция, 1999. – 288 с.

7. Карасев М.Н. О государственно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 29-37.

8. Коваленко А.И. Конституционное право России: Учебник. – М.: Право и закон, 1997. – 208 с.

9. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – 585 с.

10. Колосова Н.М. Конституционная ответственность - самостоятельный вид ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 86-91.

11. Колосова Н. Конституционные санкции // Законодательство и экономика. 2000. № 11. С. 4-10.

12. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

13. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Кудрявцева Ю.В.: Фонд «Правовая культура», 1996. – 552 с.

14. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов РФ: Вопросы теории и законодательного регулирования в РФ. – Красноярск, 1999. – 112 с.

15. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации: Вопросы теории и проблемы реализации // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 25-34.

16. Конституционная реформа - не прихоть, а необходимость. [Круглый стол] // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 3-34.

17. Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. Авакьяна С.А. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. – 474 с.

18. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Абова Т.Е., Абросимова Е.Б., Автономов А.С. и др.; Под ред. и со вступит. ст. Топорнина Б.Н. – М.: Юристъ, 1997. – 716 с.

19. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства: Методологические подходы / Краснов М.А. – 2-е изд. – М., 1995. – 56 с.

20. Краснов М.А. Ответственность власти. – М.: ИЧП «Издательство Магистр», 1997. – 56 с.

21. Лапаева В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 11-18.

22. Лапаева В.В. Закон о политических партиях: вопросы взаимодействия партий с государством // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 14-22.

23. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: Учеб. Пособие для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 159 с.

24. Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12-19.

25. Лучин В.О. Конституция РФ: Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

26. Маркитантов А.В. Сравнительная характеристика конституционной и гражданской правоспособности личности // Российский юридический журнал. 2000. № 3. С. 96-98.

27. Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 7. С. 51-56.

28. Матейкович М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов РФ. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 1999. – 184 с.

29. Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 28-35.

30. Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: (Начало): [Круглый стол] // Государство и право. 2000. № 3. С. 20-36.

31. Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: (Окончание): [Круглый стол] // Государство и право. 2000. № 4. С. 15-30.

32. Нарутто С.В. Проблемы юридической ответственности субъекта Российской Федерации // Правоведение. 1998. № 4. С. 48-52.

33. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Коллектив авторов / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Издательство «Спарк», 1997. - 599 с.

34. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Лазарев В.В. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Спарк, 2001. – 670 с.

35. Окуньков Л.А. Президент РФ: Конституция и политическая практика. – М.: ИНФРА-М НОРМА, 1996 – 240 с.

36. Орлов А.В. Достоинства, недостатки, ошибки и неурегулированные вопросы Федерального закона «Об общественных объединениях» // Юрист. 2000. № 6. С. 53-58.

37. Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / Центр конституцион. исслед. МОНФ; Ред. – сост. Гагнидзе К.П., М., 1998.- 98 с.

38. Прокудина Л. Ответственность государства за причиненный вред // Закон. 2001. № 9. С. 87-90.

39. Публично-правовая ответственность субъектов РФ: Мат-лы обсуждения / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ; Под общ. ред. Мальцева Г.В. – М.: Изд-во РАГС, 2000. – 162 с.

40. Рипинский С.О. О некоторых проблемах, связанных с привлечением государства к внедоговорной ответственности // Хозяйство и право. 2002. № 10. С. 129-138.

41. Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. 2000. № 12. С. 64-72.

42. Сидоренко Е. Правовое положение политических партий // Российская юстиция. 2001. № 10. С. 53-55.

43. Чеботарев Г.Н. Президентская власть в системе государственной власти Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1997. № 4. С. 93-99.

44. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 15-23.

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

46. Эбзеев Б.С. Конституция: Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 349 с.

1. 1 Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: (Начало): [Круглый стол] // Государство и право. 2000. № 3. С. 26. [↑](#footnote-ref-1)
2. 2 Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России: Учебное пособие / Отв. ред. академик РАЕН Ю.А. Веденеев. – М.: Юриспруденция, 1999. С. 16. [↑](#footnote-ref-2)
3. 3 Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. С. 8. [↑](#footnote-ref-3)
4. 1 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 43. [↑](#footnote-ref-4)
5. 2 Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999. С. 37. [↑](#footnote-ref-5)
6. 1 Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 37. [↑](#footnote-ref-6)
7. 1 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 44. [↑](#footnote-ref-7)
8. 2 Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999. С. 37. [↑](#footnote-ref-8)
9. 1 Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 86. [↑](#footnote-ref-9)
10. 1 Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. С. 28. [↑](#footnote-ref-10)
11. 1 Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. С. 35. [↑](#footnote-ref-11)
12. 1 Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. С. 37 – 38. [↑](#footnote-ref-12)
13. 2 Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. С. 46. [↑](#footnote-ref-13)
14. 1 Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. С. 108. [↑](#footnote-ref-14)
15. 2 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 62. [↑](#footnote-ref-15)
16. 3 Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12. [↑](#footnote-ref-16)
17. 1 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 71. [↑](#footnote-ref-17)
18. 2 Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. Авакьяна С.А. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. С. 32. [↑](#footnote-ref-18)
19. 1 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 24. [↑](#footnote-ref-19)
20. 2 Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999. С. 55. [↑](#footnote-ref-20)
21. 1 Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999. С. 63. [↑](#footnote-ref-21)
22. 1 Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 38. [↑](#footnote-ref-22)
23. 2 Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: (Начало): [Круглый стол] // Государство и право. 2000. № 3. С. 27. [↑](#footnote-ref-23)
24. 3 Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 39. [↑](#footnote-ref-24)
25. 4 Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999. С. 56. [↑](#footnote-ref-25)
26. 5 Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 88. [↑](#footnote-ref-26)
27. 1 Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 14. [↑](#footnote-ref-27)
28. 2 Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА - ИНФРА•М), 2002. С. 33. [↑](#footnote-ref-28)
29. 1 Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 13. [↑](#footnote-ref-29)
30. 2 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 55. [↑](#footnote-ref-30)
31. 3 Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 89. [↑](#footnote-ref-31)
32. 1 Колосова Н.М. Конституционные санкции // Законодательство и экономика. 2000. № 11. С. 4. [↑](#footnote-ref-32)
33. 1 Колосова Н.М. Конституционные санкции // Законодательство и экономика. 2000. № 11. С. 5. [↑](#footnote-ref-33)
34. 1 Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: (Начало): [Круглый стол] // Государство и право. 2000. № 3. С. 28. [↑](#footnote-ref-34)
35. 1 Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 90. [↑](#footnote-ref-35)
36. 2 Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. С. 138. [↑](#footnote-ref-36)
37. 1 Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999. С. 67. [↑](#footnote-ref-37)
38. 2 Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999. С. 51. [↑](#footnote-ref-38)
39. 3 Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 41. [↑](#footnote-ref-39)
40. Статья 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-40)
41. 1 Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Монография. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 1999. С. 51. [↑](#footnote-ref-41)
42. 1 Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 21. Ст. 741. [↑](#footnote-ref-42)
43. Богданова М.С. Некоторые проблемы юридической ответственности государства перед человеком и гражданином // Юрист. 1999. № 2. С. 21. [↑](#footnote-ref-43)
44. 1 Колосова Н.М. Конституционные санкции // Законодательство и экономика. 2000. № 11. С. 7. [↑](#footnote-ref-44)
45. 1 Конституционная реформа – не прихоть, а необходимость [Круглый стол] // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 13. [↑](#footnote-ref-45)
46. 1 Статья 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (с изменениями от 31 декабря 1997 года). [↑](#footnote-ref-46)
47. 1 Чеботарев Г.Н. Президентская власть в системе государственной власти Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1997. № 4. С. 98. [↑](#footnote-ref-47)
48. 1 Конституционная реформа – не прихоть, а необходимость [Круглый стол] // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 13. [↑](#footnote-ref-48)
49. 1 Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: (Начало): [Круглый стол] // Государство и право. 2000. № 3. С. 25. [↑](#footnote-ref-49)
50. 2 Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 90. [↑](#footnote-ref-50)
51. 1 Статья 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-51)
52. 1 Статья 87 Конституции РФ. [↑](#footnote-ref-52)
53. 2 Статья 88 Конституции РФ. [↑](#footnote-ref-53)
54. 3 Барциц И.Н. Федеративная ответственность: понятие и виды // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 39. [↑](#footnote-ref-54)
55. 4 Конституционная реформа – не прихоть, а необходимость [Круглый стол] // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 16. [↑](#footnote-ref-55)
56. 1 Пункт 10 статьи 28 Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-56)
57. 1 Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 33. [↑](#footnote-ref-57)
58. 1 Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 34. [↑](#footnote-ref-58)
59. 1 Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 34. [↑](#footnote-ref-59)
60. 2 Пункт 12 статьи 84 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; пункт 9 статьи 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-60)
61. 1 Часть2 статьи 29 Конституции РФ. [↑](#footnote-ref-61)
62. 1 Пункт 3 статьи 39 Федерального закона «О политических партиях». [↑](#footnote-ref-62)
63. 1 Статья 5 Федерального закона «Об общественных объединениях». [↑](#footnote-ref-63)
64. 1 Статья 42 Федерального закона «Об общественных объединениях». [↑](#footnote-ref-64)
65. 1 Пункт 8 статьи 41 Федерального закона «О политических партиях». [↑](#footnote-ref-65)