

Акопян Аргам Паркевович
аспирант кафедры государственного
и административного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет» (г. Самара)

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Ученые, занимающиеся теорией ответственности в целом и специально конституционно-правовой ответственностью, данному аспекту уделяют достаточно внимания. Есть точка зрения, которая разделяет ответственность на позитивную и негативную (ретроспективную). Если исходить из теории права, то в ответственности выделяют три аспекта:

- внутреннее отношение субъекта права к своему долгу в части выполнения требований норм права;
- ответственность перед кем-то, предполагающая возможность спросить с данного субъекта права отчет за его действия;
- применение санкций («наказания») к субъекту права в связи с оценкой его поведения.

Первый и второй аспекты относят к позитивной ответственности, третий – к негативной.

Некоторые исследователи, в частности С.А. Авакьян, пытаются связывать понятие конституционной ответственности с обеспечением действия норм только Конституции¹. В этом случае разговор уходит в плоскость предмета отрасли, поскольку эти авторы единое конституционное право делят на собственно конституционное право как верхний пласт правового регулирования, государственное право, которое охватывает нормы, обращенные к государству, его характеристике, функциям, структуре, право гражданского общества (прежде всего, акты и нормы, закрепляющие статус общественных объединений),

¹ Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. – 1975. – № 10. – С. 17-18.

избирательное право, парламентское право, право конституционного правосудия и т.д. Рассмотрение данной проблемы выходит за рамки темы ответственности. Идея предлагаемого расчленения конституционного права родилась не сегодня, у нее есть и давние, и новые сторонники, но есть и противники. Отметим лишь, что конституционное право сейчас имеет мощный правовой и социально-политический потенциал, а расслоение отрасли неизбежно ослабит ее позиции как единой конституционно-правовой основы жизни общества и государства, а также нарушит внутренние связи и закономерности данной отрасли.

Кроме того, связывание конституционной ответственности только с Конституцией неизбежно заставит меры обеспечения ее действия, в том числе и санкции, включать в содержание самой Конституции. Но тут-то и могут начаться неувязки, поскольку ведь многие нормы Конституции являются лишь исходными и основополагающими, они представляют собой лишь общее нормирование, которое будет развиваться в иных актах, как конституционного права, так и других отраслей. Включение в эти развивающие Конституцию акты норм о конкретных мерах ответственности будет более логичным, это обеспечит действие не только норм данного акта, но и самой Конституции.

Конституционно-правовая ответственность может быть признана существующей только при наличии двух элементов ее содержания: материального и процессуального (участие судебного органа), которые тесно взаимосвязаны. К такому выводу позволяет прийти не только зарубежный опыт, но и практика Конституционного Суда РФ, который в ряде решений сформулировал свою позицию по рассматриваемому вопросу. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд признал,

что «поскольку избираемое посредством всеобщих свободных выборов высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не связано императивным мандатом, основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т.е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке»².

Так, Ж.И. Овсепян наряду с судебным конституционным контролем, конституционным контролем, осуществляемым парламентом, конституционным референдумом и т.д. включает в механизм правовой защиты конституции и конституционную ответственность³.

Следует также согласиться с мнением Е.И. Колюшина, что данный вид ответственности включает как негативную ответственность, т.е. наступление неблагоприятных последствий для совершившего правонарушение субъекта, так и позитивную ответственность, т.е. правовые последствия, наступающие в результате участия субъекта в публично-правовых отношениях⁴.

Конституция Российской Федерации содержит основополагающие положения, относящиеся к организации и проведению выборов и имеющие высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории страны.

Статья 32 Конституции РФ 1993 года закрепляет положение о том, что граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это право, в частности, выражается в возможности избирать и быть

²Постановление Конституционного суда РФ 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.

³ См.: Овсепян Ж.И. Критерии конституционной ответственности в РФ // «Северо-Кавказский юридический вестник». – 2000 г. – №1. – С. 43.

⁴ См.: Колюшин Е.И. Проблемы реформирования избирательной системы // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. – М. : МГУ, 2010. – С. 282.

избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Российское законодательство о выборах и референдуме чрезвычайно динамично – практически каждые общероссийские выборы проходят по «свежим правилам». Однако сами проблемы, которые законодатель хочет решить путем принятия новых нормативных актов и исправления старых, на деле остаются неразрешенными. Это происходит в основном из-за того, что неисправен главный механизм, который отвечает за эффективность законов, – механизм ответственности. Очень точно описал данную ситуацию профессор О.Э. Лейст: «Без налаженной системы юридической ответственности право становится бессильным и ненадежным, не оправдывающим возлагаемых на него социальных ожиданий; правовые нормы, а равно проистекающие из них права и обязанности членов общества превращаются в благие пожелания, если власть не способна организовать восстановление нарушенных прав, принуждение к исполнению обязанностей, наказание нарушителей правовых запретов»⁵.

Рассмотрение конституционно-правовой ответственности было бы слишком отвлеченным, если не попытаться дать перечня мер (санкций) этого вида ответственности:

1) Лишение или приостановление избирательного права гражданина – либо и активного, и пассивного, либо только пассивного.

Такая мера, как лишение избирательных прав (для категорий лиц, указанных в Конституции и законодательстве, а также по решению суда), существовала в Советской России и СССР в первые годы и десятилетия Советской власти. Сейчас такой меры нет. Однако наше законодательство говорит о неучастии в выборах как недееспособных, так и лиц, отбывающих уголовное наказание в местах лишения свободы. В отношении второй категории можно говорить о лишении или

⁵ См.: Лейст О.Э. Методологические проблемы юридической ответственности // Проблемы теории государства и права. – М., 1999. – С. 469.

приостановлении их избирательного права на период нахождения в месте лишения свободы.

2) Досрочное прекращение полномочий доверенных лиц по решению кандидата, избирательного объединения. То же – в отношении наблюдателей.

3) Признание выборов депутатов и выборных должностных лиц недействительными.

Такое решение по российскому законодательству может быть принято вышестоящими избирательными комиссиями или судами в случае установления такого масштаба нарушений законодательства о выборах, что невозможно установить результаты голосования.

4) Переформирование состава органа.

Например, согласно Федеральному закону 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» есть такая санкция, как расформирование избирательной комиссии, комиссии референдума (ст. 25) в случае нарушения избирательных прав граждан, повлекших признание соответствующей избирательной комиссией недействительными итогов голосования либо результатов выборов. Расформирование избирательной комиссии производится судом.

Как известно, кандидаты и избирательные объединения, блоки, не набравшие должного процента голосов избирателей, обязаны возратить все средства, выделявшиеся им из государственных или муниципальных источников на предвыборную агитацию в средствах массовой информации. Этот возврат средств также не является мерой конституционно-правовой ответственности, он не означает негативной оценки их деятельности.

Требует осмысления и вопрос о применении санкции в ответ на санкцию. Например, по законодательству Казахстана депутаты, возбудившие «импичмент Президента», в случае неудачи отрешения его от должности сами лишаются своих полномочий. Выше говорилось, что Российская Федерация может применить такую санкцию в отношении субъекта, как отказ от передачи полномочий субъекту по двух-

стороннему договору, если субъект не исполняет условий договора. Но ведь такое же действие можно предположить и со стороны субъекта РФ, если Российская Федерация не соблюдает условий. И не ясно, будет ли это тоже ответственность?

Таким образом, вопросы, условно говоря, регрессной ответственности в конституционном праве также требуют исследования, как по основаниям, так и по механизму их применения.

По мнению Ю.А. Тихомирова, конституционно-правовая ответственность носит публично-правовой характер⁶. Публично-правовые нормы призваны обеспечить гармонию и согласие в обществе, баланс интересов личности, коллективов, общностей и общества в целом, стабильность государства и его институтов, устойчивость основ экономического развития.

Правовое регулирование публично-правовых отношений исходит из обеспечения интересов личности через обеспечение интересов общества в целом или отдельных социальных групп, общностей. Так, основные правоотношения в сфере выборов – это публично-правовые отношения между народом (населением – на местных выборах) и искомателями депутатских мандатов и выборных должностей. Все остальные правоотношения производны от них и им подчинены. Гражданско-правовая ответственность возможна в сфере выборов, но она не может заменить публично-правовую ответственность.

Публичный характер конституционно-правовой ответственности выражается в использовании властеотношений с их реализацией по принципу «команда – исполнение». Субъекты указанных отношений строго связаны в своей деятельности рамками своей компетенции, которая формулируется путем четкого определения перечня полномочий, носящего закрытый характер. Такой подход определяется властным характером полномочий субъектов публичного права и необходимостью использования этих полномочий для достижения общезначимых целей. Для публично-правовой сферы характерно использование позитивного обязывания, запрещения, убеждения и принуждения

⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: БЕК. – 1995. С. 155

в качестве преимущественных способов воздействия на поведение субъектов.

Конституционно-правовая ответственность – это, прежде всего, ответственность государственных органов (лучше всего сказать – конституционных органов) за свою деятельность и ответственность перед гражданами. Сюда можно отнести также, а, может быть, прежде всего, результаты деятельности Администрации Президента РФ и Правительства РФ перед народом как носителем высших прав и свобод источником власти. Процедурно конституционно-правовую ответственность можно было бы отдельно «прописать» в конституционных законах. Но для этого необходимо изменить некоторые понятия ответственности, сделать более четкие и предельно конкретные разграничения между существующими видами ответственности. Наконец-то провести судебную реформу, выделив суды специальной юрисдикции, следуя принципу разграничения ответственности.