

**НОВАЯ НАУКА**

Международный центр  
научного партнерства



**NEW SCIENCE**

International Center  
for Scientific Partnership

**Р. Г. Хугаева**

**КОНСТИТУЦИОННАЯ  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШИХ  
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

**Монография**

г. Петрозаводск  
МЦНП «Новая наука»  
2023

УДК 34  
ББК 67  
Х98

**Автор:**

**Хугаева Римма Графовна**

**Рецензенты:**

*Дзидзоев Р.М.,*

Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного  
права, Кубанский государственный университет

*Цалиев А.М.,*

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой публичного права и органов власти, профессор кафедры,  
Северо-Кавказский горно-металлургический институт

**Хугаева, Римма Графовна.**

Х98 КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШИХ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ : монография  
/ Р. Г. Хугаева. – Петрозаводск : МЦПП «Новая наука», 2023. – 171 с. : рис.,  
табл.

ISBN 978-5-00174-804-5

Монография представляет собой комплексное исследование теоретических и практических вопросов конституционной ответственности высших органов государственной власти Российской Федерации. В работе обоснована категория государственно-правовой ответственности как отрасли конституционно-правовой ответственности, концентрирующей меры взыскания в отношении органов государственной власти и их должностных лиц.

Издание может быть рекомендовано преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, практикующим юристам и государственным служащим.

УДК 34  
ББК 67

ISBN 978-5-00174-804-5

# ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ПРЕДИСЛОВИЕ.....</b>                                                                                    | <b>4</b>   |
| <b>ГЛАВА 1. ПРИРОДА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ<br/>ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....</b>         | <b>8</b>   |
| § 1.1. Ответственность высших органов государственной власти в системе<br>юридической ответственности..... | 8          |
| § 1.2. Ответственность высших органов государственной власти в системе<br>разделения властей.....          | 35         |
| § 1.3. Ответственность высших органов государственной власти в зарубежных<br>странах.....                  | 63         |
| <b>ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ<br/>ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....</b>                    | <b>84</b>  |
| § 2.1. Основания ответственности высших органов государственной власти .....                               | 84         |
| § 2.2. Реализация ответственности высших органов государственной власти .....                              | 103        |
| <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>                                                                                    | <b>149</b> |
| <b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>                                                                             | <b>152</b> |

## **ПРЕДИСЛОВИЕ**

Ответственность высших органов государственной власти – относительно новое явление российской государственно-правовой действительности, вызванное переходом России к построению демократического государства. Знание ее закономерностей, способствует выяснению природы современной правовой государственности, степени ответственности государства перед гражданским обществом.

Актуальность темы исследования, действительно не вызывает сомнения. Ответственность высших органов государства носит конституционно-правовой характер, принадлежит к системе конституционно-правовой ответственности реализующей идею публичной ответственности государства в обществе. Исследование вопросов ответственности органов государственной власти, прежде всего высших, способствует развитию теории конституционно-правовой ответственности, приобретающей все большее значение в обеспечении режима конституционной законности и конституционного правопорядка в России.

Конституционная ответственность высших органов государственной власти складывается и реализуется в системе разделения властей, во многом носит взаимный характер, представляет собой наиболее существенную и действенную часть т.н. сдержек и противовесов, обеспечивающих баланс ветвей власти. Знание вопросов конституционной ответственности высших органов государства формирует системное представление о разделении властей как основополагающем принципе конституционного строя России, механизме взаимного сдерживания ветвей государственной власти.

Наука конституционного права нуждается в научно-практических предложениях, направленных на совершенствование ответственности высших органов государства, которая должна быть адекватна значению этих органов в государственном механизме, величине и последствиям совершаемых действий.

Теоретической основой исследования послужили научные труды авторов, посвященные анализу конституционно-правового статуса высших органов государственной власти России. Это, в первую очередь, произведения таких авторов, как С.А. Авакьян, Л.В. Акопов, М.В. Баглай, К.С. Бельский, А.И. Бобылев, Н.С. Бондарь, Б.Н. Габричидзе, Н.Г. Горшкова, Г.В. Дегтев, Р.М. Дзидзоев, Б.П. Елисеев, Н.А. Игнатюк, В.Т. Кабышев, Е.И. Козлова, С.Г. Колбая, Н.А. Михалева, А.Ф. Ноздрачев, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окуньков, Н.А. Сахаров, В.А. Сивицкий, Б.А. Страшун, В.Н. Суворов, Л.К. Терещенко, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Л.М. Энтин.

Проблемы конституционно-правовой ответственности в России нашли всестороннее освещение в работах С.А. Авакьяна, И.Н. Барцица, Н.А. Бобровой, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, Т.Д. Зражевской, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, В.Н. Савина, А.С. Сергеева, Ф.М. Скифского, С.С. Собянина, Б.А. Страшуна, А.Е. Якубова.

Несмотря на солидную теоретическую базу исследования, в настоящее время отсутствуют монографические работы, содержащие целостный и системный анализ ответственности высших органов государственной власти России, взятой в системе их взаимоотношений.

Цель и задачи исследования состоят в системном научном анализе конституционной ответственности высших органов государственной власти Российской Федерации в ее теоретической, законодательной и практической составляющих, обоснование ее места в системе разделения властей и конституционно-правовой ответственности.

Из этой общей цели вытекают следующие научные задачи:

- обоснование категории конституционной ответственности высших органов государственной власти;
- определение природы и юридических параметров ответственности высших органов государственной власти;

- обоснование конституционно-правового характера ответственности высших органов государственной власти;
- исследование ответственности высших органов государства в системе разделения властей, в механизме «сдержек и противовесов»;
- исследование зарубежного конституционного опыта ответственности органов государственной власти, выявление возможностей его использования в соответствующей конституционной практике России;
- выработка научно-практических предложений и рекомендаций по совершенствованию оснований и механизма конституционной ответственности высших органов государственной власти.

Объектом исследования выступают: конституционно-правовые отношения, взятые в их системном единстве, выражающие содержание и пределы конституционной ответственности высших органов государственной власти.

Предмет исследования составляют: теоретические, нормативно-правовые и практические основы института ответственности высших органов государственной власти.

Методологической основой исследования является современный методологический инструментарий, концептуальные подходы к исследованию институтов государственной власти, выработанные юридической наукой. Исследование проведено на основе как общенаучных методов – диалектического, исторического, логического, системного, так и частно-научных – сравнительно-правового, системно-структурного анализа, конкретно-социологического, статистического, метода моделирования и др.

Использование современной методологии научного поиска позволило автору выяснить природу и назначение конституционной ответственности высших органов государственной власти Российской Федерации, провести сравнение соответствующего российского и зарубежного конституционного опыта, определить проблемы и перспективы развития исследуемого института в России.

Научное исследование представляет собой по существу первое в отечественной науке конституционного права монографическое исследование конституционной ответственности высших органов государственной власти России, взятой в единстве и взаимодействии этих органов в режиме разделения властей.

Исследование проведено на основе новейшего конституционного законодательства и современной практики конституционного строительства в России.

В работе обоснована категория государственно-правовой ответственности как отрасли конституционно-правовой ответственности, концентрирующей меры взыскания в отношении органов государственной власти и их должностных лиц.

Структура монографии обусловлена целями и задачами проведенного исследования и состоит из предисловия, двух глав, разделенных на параграфы и заключения.

Значимость исследования заключается в том, что содержащиеся в монографии теоретические обобщения и выводы могут быть использованы в учебном процессе, в преподавании конституционного права России и конституционного права зарубежных стран, а также специального курса, посвященного исследуемым проблемам. Содержащиеся в исследовании предложения и рекомендации могут быть использованы в интересах совершенствования законодательного регулирования и практики реализации института ответственности высших федеральных органов государственной власти.

## **ГЛАВА 1. ПРИРОДА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

### **§ 1.1. Ответственность высших органов государственной власти в системе юридической ответственности**

Логика исследования требует выяснения содержания понятия «орган государственной власти», отделения его от смежных понятий. Сложность состоит в том, что российское законодательство не содержит дефиниций «государственный орган» и «орган государственной власти», что затрудняет их научное определение. Конституция РФ эти понятия использует как тождественные, она не проводит различия между содержащимися в ней терминами «орган государственной власти» (часть 2 статьи 11) и «государственный орган» (статьи 33, 120), что не дает надежных научных оснований для их разделения. М.В. Баглай считает затруднительным ответ на вопрос, какой смысл вкладывается Конституцией РФ в термин «государственный орган», указывая, что пока в обиходе и литературе оба термина используются как идентичные [1, с.380].

Между тем, в текущем законодательстве эти понятия нередко разделяются. Так, в Федеральном законе «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» одной из целей парламентского расследования называется обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования (пп. 2 п. 1 ст. 2).



Термин «орган государственной власти», если руководствоваться логическим толкованием этого понятия, предполагает наличие государственно-властных полномочий, которые позволяют «решать в пределах предоставленных ему прав определенные вопросы, издавать акты, обязательные к исполнению другими государственными органами, должностными лицами и гражданами, и обеспечивать исполнение этих актов» [2, с.352].

В этом отношении органы государственной власти отличаются от государственных органов, лишенных государственно-властных полномочий, осуществляющих вспомогательные функции, обеспечивающие деятельность органов государственной власти, без права принятия собственных правовых актов. К числу этих органов можно отнести, например, Администрацию Президента России, которая в Положении о ней именуется именно государственным органом. Как отмечает А.М. Осавелюк, от органов государственной власти вспомогательные государственные органы отличаются главным образом тем, что они не наделены государственно-властными полномочиями и призваны обеспечивать деятельность соответствующих высших органов государственной власти [3, с.25].

К высшим органам государственной власти Российской Федерации, ответственность которых исследуется в работе, мы относим Президента России, являющегося официальным главой государства, Федеральное Собрание – парламент России и Правительство РФ, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации. Что касается высших судов Российской Федерации – Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, то они, как таковые, не несут юридической ответственности в силу независимости судебной власти, которую они олицетворяют. Их решения являются окончательными и юридически непреодолимыми. В Российской Федерации отсутствует институт импичмента

судей, поэтому невозможно вести речь даже об индивидуальной конституционно-правовой ответственности судей.

Здесь следует отметить, что об ответственности можно говорить лишь применительно к Государственной Думе Федерального Собрания РФ, подверженной роспуску, что касается Совета Федерации, то он к роспуску не восприимчив, что свойственно верхней палате парламента.

Тот факт, что Президент РФ, как и всякий глава государства, является не только физическим лицом, но и государственным органом, в науке никем не оспаривается.

В нашем исследовании речь идет об ответственности, лежащей в сфере конституционного права и конституционно-правовых отношений, которая, разумеется, не исчерпывает всего комплекса юридической ответственности высших органов государственной власти, способной иметь, например, гражданско-правовой характер, поскольку эти органы являются одновременно юридическими лицами. Разумеется, подобная ответственность не является предметом конституционно-правового исследования.

Здесь, однако, следует отметить, что гражданско-правовая ответственность высших органов государственной власти лишена какой-либо материальной или процессуальной специфики, в силу чего практически не нуждается в специальном исследовании. Высшие органы государственной власти несут гражданско-правовую ответственность в общем порядке, как юридические лица, в статусном отношении не отличающиеся от прочих юридических лиц.

Высшие органы государственной власти обладают статусом, параметры которого всегда определяются конституционным образом, очевидно, что и ответственность этих органов, как элемент их статуса, носит, прежде всего, конституционно-правовой характер.

Наличие самостоятельной отрасли конституционно-правовой ответственности сегодня является фактом общепризнанным, научная дискуссия

ведется преимущественно в отношении пределов и мер этой ответственности, которые в силу специфики конституционного права не могут быть кодифицированы подобно мерам уголовной или административной ответственности. Имеются расхождения в наименовании этой ответственности, которую отдельные авторы предпочитают называть ответственностью конституционной. Не считая эту проблему для нашего исследования принципиальной, отметим, что термин «конституционно-правовая ответственность» является более адекватным, имея в виду, что меры этой ответственности присутствуют не только в основных законах, но и в текущем конституционном законодательстве, весьма многообразном. Мы солидарны в этом вопросе с позицией С.А. Авакьяна, отмечающего, что данный вид юридической ответственности применяется в связи с обеспечением действия всех норм конституционного права. А оно, как известно, «не исчерпывается конституциями, а содержит огромный перечень иных источников» [4, с.15]. О собственно конституционной ответственности правомерно говорить применительно к санкциям основного закона, таким как импичмент главы государства или отставка правительства. Поскольку ответственность высших органов государства всегда имеет конституционную прописку, можно определенно говорить об их конституционной ответственности.

Следует отметить, что указанные понятия не нашли законодательного подтверждения. Хотя Конституция РФ неоднократно говорит об ответственности, но не в конституционно-правовом смысле. Терминология конституционно-правовой (конституционной) ответственности получила свою легализацию в решениях Конституционного Суда РФ. Так в Постановлении Конституционного Суда от 11 декабря 1998 г. «О толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» отмечается: «Президент Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является главой государства... Именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства

Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю за ней..., а также конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства Российской Федерации» [5, ст. 6447].

Рассматривая проблемы конституционно-правовой ответственности, невозможно обойти вниманием концепцию так называемой позитивной ответственности, приобретшей значительное влияние в отечественной конституционно-правовой науке. Для понимания позитивной юридической ответственности характерно следующее высказывание: «Речь идет не об ответственности за те или иные нарушения, сводящиеся чаще всего к наказанию, а об ответственности как определенном внутреннем состоянии индивида, его отношении к порученному делу, обществу, государству, коллективу, к своему поведению (в настоящем и будущем), чувстве самодисциплины, сознательности. Позитивная ответственность – это мера требовательности к себе и другим, глубокое понимание интересов государства, общества, добросовестное и активное выполнение своего гражданского долга. Она вытекает из реального социально-правового статуса субъекта и может быть названа статусной ответственностью» [6, с.196].

Таким образом, под позитивной юридической ответственностью понимаются должное, правомерное исполнение своих обязанностей, обязанное поведение, ответственное отношение к своему общественному и служебному долгу, то есть действия, не связанные с совершением правонарушения и не вызывающие юридического наказания. Позитивная ответственность отождествляется с правомерной деятельностью и в этом качестве она неотличима от состояния законности и правопорядка. Сторонники этой теории отстаивают существование «двухаспектной юридической ответственности», согласно которой помимо ответственности за правонарушения существует и позитивная ответственность, связанная с осознанием своего общественного и правового долга. «Можно утверждать, - отмечал в свое время М.С. Строгович, -

что юридическая ответственность есть прежде всего ответственное отношение человека к своим обязанностям, ответственность за правильное выполнение лицом возложенных на него законом обязанностей... Если же обязанность не выполнена, наступает ответственность в ее, так сказать, негативном значении – принуждение, взыскание, наказание и т. п.» [7, с.73].

Как можно видеть, теория позитивной юридической ответственности неосновательно отождествляет юридическую ответственность с исполнением юридических обязанностей, предполагающие разные правовые основания.

О.Э. Лейст в отношении идеи позитивной ответственности справедливо указывал, что «большая часть рассуждений сторонников правовой позитивной ответственности основана на смешении и отождествлении обязанностей и ответственности. На переименовании достаточно известных правовых явлений основано и большинство попыток развить идею правовой позитивной ответственности» [8, с.32].

Некоторые авторы пытались объединить эти понятия, выделяя в конституционно-правовой ответственности позитивный и негативный аспекты, которые якобы органически дополняют друг друга, придавая этой ответственности более содержательный и действенный характер. Так, Н.А. Боброва и Т.Д. Зражевская указывали, что у позитивной и ретроспективной ответственности существуют свои точки соприкосновения. По их мнению, позитивный аспект потерял бы свой юридический характер, если бы за ним в конечном счете не стояла выраженная в санкциях негативная оценка безответственного отношения субъекта к своим юридическим обязанностям. Юридический долг, императивная сила права не исчерпывается санкциями, равно как и ретроспективной ответственностью. «Поэтому юридическая обязанность отвечать перед кем-либо за что-либо, будучи многофункциональной, не может не включать в себя и позитивную, и ретроспективную ответственность. Оба эти аспекта пересекаются в той части, в какой они означают для личности необходимость соотнести свое поведение с

предъявляемыми правовыми требованиями и обращенными к данной личности юридически значимыми ожиданиями в соответствии с ее социально-правовым статусом» [9, с.10-11].

В исследовании мы придерживаемся той позиции, что так называемая позитивная конституционно-правовая ответственность есть ответственное, правомерное поведение, не имеющее отношения к сложившемуся в юридической теории и практике пониманию правовой ответственности как следствию правонарушения, возмездию за содеянное. Мы солидарны с Б.А. Страшуном в том, что разделение ответственности на позитивную и негативную является нонсенсом, поскольку по сути речь идет о совершенно разных вещах: одно дело, когда мы говорим о круге задач и полномочий, за которые отвечает должностное лицо, а другое, когда – это лицо или орган подвергается неблагоприятным последствиям [10, с.117].

Состояние позитивной ответственности присутствует в ряде конституционных составов, например, в обязанности Правительства РФ сложить свои полномочия перед вновь избранным Президентом (ст. 116 Конституции РФ), что, однако, не является ответственностью юридической, правовой, сужающей пределы конституционного статуса.

С концепцией позитивной ответственности взаимосвязана идея политической природы конституционно-правовой ответственности, основанная на отрицании конституционного деликта как основания этой ответственности и вины, как осознания содеянного и его последствий. Так, по мнению Д.Т. Шона, специфической чертой конституционной ответственности является то, что она наступает как за правонарушения, так и при их отсутствии. «Если бы, ответственность применялась только за неправильные и противозаконные решения, то органы и должностные лица стремились бы вообще уклониться от принятия каких-либо решений. Это очень важно для понимания конституционной ответственности, назначение которой не сводится к наказанию. Главное – стимулировать позитивную деятельность ее

потенциального субъекта, а если деятельность на практике такой не является, то сместить персональный состав органа, заменить одно руководящее лицо другим» [11, с.81].

Б.А. Страшун в свою очередь отмечает, что «конституционная ответственность имеет более или менее выраженную политическую подоплеку. Она наиболее ярко проявляется при парламентских и смешанных формах правления в характерном для этих форм институте парламентской ответственности правительства. Основания этой ответственности чисто политические, заранее не определенные, но санкция (вотум недоверия или отказ в доверии) носит юридический характер и порождает юридические последствия, предусмотренные конституцией. Ни о каком деликте как обязательном основании ответственности здесь, разумеется, говорить не приходится, хотя поводом к реализации парламентской ответственности правительства может в отдельных случаях послужить и какое-то правонарушение, предусмотренное той или иной отраслью законодательства. Но это скорее исключение, чем правило. «Наличие такого рода политической ответственности, - по мнению автора, - и составляет ту черту конституционной ответственности, которая отличает ее от остальной конституционно-правовой ответственности» [12, с.73].

Политическая природа конституционно-правовой ответственности обосновывается природой конституционного права, регулирующего, прежде всего, властеотношения, отношения в сфере реализации политической власти. Т.Д. Зражевская в этой связи отмечает, что при регулировании общественных отношений социальными нормами имеет место частичное совпадение политических и государственно-правовых отношений: последние одновременно всегда выступают в качестве политических. «Если такие субъекты выступают в сфере реализации политической власти, то они несут, прежде всего, политическую ответственность, которая, будучи закрепленной в праве, одновременно приобретает свойства ответственности правовой. Это и



определяет важнейшую черту государственно-правовой ответственности - ярко выраженный политико-правовой характер» [13, с.26].

Мы не усматриваем научных оснований для отождествления конституционно-правовой и политической ответственности, которые относятся к разным видам социальной ответственности. Собственно, политическая ответственность складывается из последствий ненадлежащего исполнения политической власти, лежащих за пределами правовой материи, таких как, скажем, лишение политической поддержки (правительства, парламентариев, главы государства), что выражается, например, в поражении на выборах.

С.Л. Кондратьева правильно в этой связи указывает, что конституционная ответственность, хотя и имеет ярко выраженный политический характер, но ее нельзя считать чисто политической. Меры политической ответственности (политическая несостоятельность, лишение политической поддержки, прекращение политической карьеры и т.п.) существенно отличаются от мер конституционной ответственности (отрешение от должности высших должностных лиц государства, отставка коллегиальных государственных органов, роспуск общественных организаций и их структур, досрочное прекращение полномочий государственных органов и высших должностных лиц) [14, с.116].

Здесь следует иметь в виду, что одни и те же организационные меры могут быть как конституционно-правовыми, так и политическими, в зависимости от их фактических оснований. Так, правительственная отставка в государстве с парламентарным правлением, вызванная распадом правящей парламентской коалиции, сформировавшей правительство, является мерой сугубо политической ответственности правительства, не связанной с какими-либо правонарушениями, напротив, отставка правительства, вызванная недоверием парламента, будет являться мерой юридической конституционной ответственности, поскольку в основании парламентского недоверия правительству всегда лежит отрицательная оценка правительственной



деятельности, которая, исходя из смысла парламентарного правления, должна соответствовать парламентской линии. Т.Д. Зражевская правильно отмечает, что постоянную смену высших должностных лиц в государстве (глав правительств, кабинета министров) можно оценивать двояко: либо их уход есть результат умышленно невыполняемых правительством конституционных функций (тогда увольнение, роспуск правительства – конституционно-правовая ответственность), либо – это компромиссное решение политических сил с целью перегруппировки части властных полномочий, выражения несогласия с проводимым курсом реформ (тогда отставку можно оценивать как политическую ответственность). «Четкое разграничение политической и юридической ответственности при увольнении высших должностных лиц – необходимое условие установления конституционного правопорядка в стране» [15, с.27]. Следует согласиться и с мнением Н.М. Колосовой, которая указывает, что конституционная ответственность тесно соприкасается с политической ответственностью по субъектам, основаниям ее наступления, неблагоприятным последствиям. «Например, роспуск правительства может быть как конституционной ответственностью, когда это наступает в результате ненадлежащего исполнения своих обязанностей, так и мерой политической, когда правительство уходит в отставку с целью разрешить сложившейся в стране политический кризис. Следовательно, отстранение от должности может быть, как санкцией конституционной ответственности, так и политической мерой, что вызывает сложности в их разграничении. Представляется, что отставка министра, к примеру, может быть одновременно мерой как политической, так и конституционной ответственности. Важно учитывать, что основанием конституционной ответственности для высших должностных лиц является нарушение их конституционных обязанностей, тогда как политическая ответственность означает только то, что занимающее высшую государственную должность лицо может лишиться политической поддержки в силу той или иной причины. Политическая ответственность не обладает чертами юридической

ответственности. Когда мы ведем речь о последней, то имеем в виду прежде всего нарушение юридических норм, без чего невозможна мера принуждения, реализации санкции правовой нормы. Так, отставка министра вследствие его несогласия с официально проводимой политикой не обладает вышеназванными чертами, что позволяет не признавать такого рода отставку санкцией конституционной ответственности» [16, с.86].

С.А. Сергеев, указывая на связь конституционной и политической ответственности, в то же время проводит между ними различие, которое коренится в событии конституционного правонарушения. «Соприкосновение политической и конституционной ответственности, - пишет он, - очень тесно, основания могут быть чрезвычайно схожи, одна и та же санкция может быть в одном случае санкцией политической, в другом – санкцией конституционно-правовой. В качестве примера можно привести отставку члена Правительства, произведенную в соответствии с указом Президента. Если данная отставка была мотивирована нарушением конституционно правовых норм, то она будет мерой конституционной ответственности, если же она вызвана другими причинами – налицо политическая ответственность» [17, с.24].

Политическая природа конституционной ответственности очевидна, она вытекает из природы конституционного права, институтом которого эта ответственность выступает, имеющего своим основным объектом властеотношения, выражающие в своей совокупности политическую организацию общества, внутреннюю и внешнюю политику государства, статус и назначение основных политических институтов общества. В то же время, отождествление конституционно-правовой и политической ответственности представляется ошибочным.

Политическая ответственность не связана с правонарушением, не причиняет юридического ущерба виновному, она лежит вне правовой сферы. Меры политического порядка, нашедшие законодательное подтверждение, становятся с этого момента правовыми предписаниями, которые в лучшем

случае позволительно именовать политико-правовыми мерами. Можно согласиться с Т.Д. Зражевской в том, что если субъекты государственного (конституционного) права выступают в сфере реализации политической власти, то они «несут прежде всего политическую ответственность, которая будучи закрепленной в праве, одновременно приобретает свойства ответственности правовой. Это и определяет важнейшую черту государственно-правовой ответственности – ярко выраженный политико-правовой характер» [18, с.26-271].

Проводя различие между конституционной и политической ответственностью, стоит обратить внимание на позицию главы государства в этом вопросе, озвученную в его ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ. Так, Президент РФ в досрочном прекращении полномочий избранных глав исполнительной власти субъектов РФ и глав местного самоуправления выделил два аспекта - политический и конституционно-правовой (государственно-правовой). По мнению главы государства, политическая ответственность должна наступать в случае явных провалов в проведении экономической политики, невыполнения предвыборных обещаний. Эта ответственность связана с отзывом избирателей или досрочными выборами по инициативе представительных органов. «В случае же грубого нарушения Конституции и федерального законодательства надо думать о государственно-правовой ответственности, например, о досрочном прекращении полномочий избранных руководителей судом по заявлению Президента или представительных органов» [19, с.276]. Таким образом, согласно позиции главы государства, основанием государственно-правовой, то есть конституционно-правовой, ответственности выступает факт правонарушения, влекущий применение принудительных мер.

Многие авторы отрицают наличие вины, как основания конституционно-правовой ответственности. Так, В.А. Виноградов утверждает, что в отношении конституционного права – как российского, так и зарубежного - следует

сделать вывод, что вина не во всех случаях является строго обязательным условием наступления ответственности. «Таким образом, конституционное право допускает ответственность за невиновные, то есть лишь объективно противоправные деяния. Другие отрасли права, регулируя ответственность за совершение общественно-вредных противоправных деяний, как правило, не допускают объективного вменения и предусматривают ответственность обычно только за виновные правонарушения» [20, с.186].

Противоположного мнения придерживается И.А. Алебастрова, которая полагает, что при характеристике конституционно-правовой ответственности следует исходить из признания ее классическим видом юридической ответственности. «Это означает, что основным юридическим фактом, влекущим ее наступление, может быть только виновное нарушение соответствующим субъектом правовых норм» [21, с.85-86].

Вообще, в отношении таких коллективных субъектов конституционного права, как парламент или правительство, традиционное понимание вины как психического отношения к содеянному в полной мере не применимо, поскольку решения этих органов принимаются коллегиально, что в большинстве случаев не позволяет индивидуализировать юридическую вину. В.А. Виноградов в этой связи правильно отмечает, что «попытки свести вину коллективных субъектов только к вине их должностных лиц (членов, участников, служащих, представителей и иных лиц) оказались малоуспешными. Указанные субъекты не выступают в качестве самостоятельных субъектов конституционно-правовых отношений, а подконтрольны и подчинены коллективным субъектам. Коллектив – это не просто сумма физических лиц, а отдельный, самостоятельный и цельный организм, обладающий собственной конституционной правосубъектностью. Будучи выраженной вовне, воля коллектива приобретает затем самостоятельный и относительно независимый характер по отношению к воле отдельных участников коллектива» [20, с.185].

Представляется, что в отношении парламента и правительства невозможно говорить о вине как основании конституционной ответственности. Психическое отношение депутатов или министров к вынесенному решению, степень их соучастия в его подготовке и принятии не имеют квалифицирующего значения и на степень ответственности этих органов не влияют. Ответственность названных органов наступает независимо от конкретных намерений их представителей, которые субъектом применения ответственности во внимание не принимается. Речь может идти лишь об освобождении от ответственности отдельных членов этих органов, определенно выразивших свое несогласие с принимаемым решением, как это имеет место, например, в Финляндии, согласно конституции которой каждый министр, участвующий в рассмотрении дела в Государственном совете, отвечает за принятое решение, если он не сделал заявление о своем несогласии, занесенном в протокол (§ 60) [22, т.3].

Таким образом, парламентская, а также правительственная конституционно-правовая ответственность оказывается следствием объективно противоправных действий, в которых вина оказывается обезличенной.

Что касается главы государства, то вина в его действиях вполне может быть идентифицирована, если им не предстает коллективный субъект, как это имеет место в Швейцарии. Применительно к Президенту России факт виновности очевиден, поскольку Президент РФ отвечает за действия, совершаемые только с прямым умыслом – государственная измена или иное тяжкое преступление (ст. 93 Конституции РФ). Признаки вины, однако, утрачиваются там, где руководитель государства несет безусловную ответственность в порядке импичмента. Основания ответственности главы государства отсутствуют, например, а таких странах как Латвия, Эстония. И в Российской Федерации применительно к ответственности высших должностных лиц субъектов Федерации о вине говорить можно лишь условно, поскольку они могут быть отрешены от должности федеральным Президентом

«в связи с утратой доверия», то есть по основанию, юридически не измеримому, не требующему выяснения психического отношения к содеянному.

Основанием конституционно-правовой ответственности, как известно, выступает конституционный деликт, состоящий в виновном нарушении конституционно-правовых предписаний. Как отмечает В.О. Лучин, «конституционный деликт – это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционной ответственности как участника конституционных правоотношений, не отвечающее должному поведению и влекущее за собой применение мер конституционной ответственности» [23, с.289]. Объектом конституционного деликта, совершаемого высшими органами государственной власти, являются, в первую очередь, конституционно-правовые отношения, определяющие режим разделения властей в России, установленную Конституцией систему «сдержек и противовесов», нарушение баланса властей.

Проявлением конституционно-правовой ответственности высших органов государства является досрочное принудительное прекращение их деятельности по решению компетентного субъекта. Наличие подобных санкций отмечено в конституционно-правовой науке. В.О. Лучин к мерам конституционно-правовой ответственности относит досрочное реформирование органа государственной власти (ропуск Государственной Думы, отставка Правительства РФ); лишение специального конституционно-правового статуса (отрешение от должности Президента РФ) [23, с.359-360]. В.А. Виноградов к конституционно-правовой ответственности относит лишение общего или специального конституционного статуса, досрочное прекращение полномочий (ропуск, расформирование, запрещение деятельности, отрешение от должности, отстранение от должности, отзыв и др.) [24, с.78]. Т.Д. Зражевская выделяет такую санкцию как досрочное реформирование органов, освобождение от должности отдельных членов [16, с.97]. С.С. Сергеев классифицирует такую меру ответственности как досрочное прекращение

полномочий выборных лиц публичной власти, которое осуществляется либо по воле тех, кто наделил их соответствующими полномочиями, либо по воле иных субъектов публичной власти – в форме отрешения от должности или роспуска выборного коллегиального органа власти [25, с.28]. С.А. Авакьян, выделяет такую конституционно-правовую санкцию, как признание поведения физического лица, должностного лица, органа или общественного объединения противоконституционным или не соответствующим закону, в том числе отрешение главы государства от должности [26, с.17].

Конституционной ответственностью Президента РФ является отрешение его от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ст. 93 Конституции РФ). Как справедливо полагает Г.С. Родионова, отрешение от должности главы государства по существу является единственной возможной мерой его юридической ответственности. «Иные меры юридической ответственности в отношении него неприемлемы в силу обладания главой государства полного должностного иммунитета, необходимого для беспрепятственного осуществления своих функций» [27, с.19].

Проявлением конституционно-правовой ответственности парламента Российской Федерации мы полагаем роспуск Государственной Думы Федерального Собрания РФ Президентом России в порядке статьи 117 Конституции РФ. Совет Федерации не подвержен роспуску и в силу этого свободен от конституционной ответственности.

Конституционная ответственность Правительства РФ проявляется в его отставке, производимой Президентом РФ, как по собственной инициативе, так и в силу выражения Правительству недоверия Государственной Думой либо отказа Государственной Думой Правительству в доверии (ст. 117 Конституции РФ).



Необходимо подчеркнуть, что конституционная ответственность высших органов государственной власти носит личный, персональный характер, исключающий возможность какой-либо ее делегации. Так, исполняющий обязанности Президента России не может быть отрешен от должности в порядке статьи 93 Конституции РФ. В свою очередь, роспуск Государственной Думы не может быть осуществлен исполняющим обязанности Президента России (ч. 3 статьи 93 Конституции), который фактически не может воспользоваться и президентским правом отставки Правительства, поскольку одновременно это Правительство возглавляет.

В Российской Федерации отсутствует институт контрассигнации, который предполагает переход президентской ответственности к правительству, подписывающему президентские акты, поэтому Правительство РФ не несет конституционной ответственности за акты, издаваемые главой государства.

Здесь следует отметить, что названные меры становятся санкциями конституционно-правовой ответственности лишь при определенных условиях. Конституционно-правовая ответственность, как и всякая юридическая, предполагает применение мер принудительного порядка, ограничивающих статус носителя ответственности. Не всякая отставка правительства может полагаться мерой конституционной ответственности, но только такая, которая носит принудительный характер. Не может, например, полагаться проявлением юридической ответственности добровольная отставка Правительства в порядке части 1 статьи 117 Конституции РФ, поскольку она не предполагает наказания как составляющего юридической ответственности, которое применительно к правительству должно означать обязательную смену его главы.

Проявлением конституционно-правовой ответственности не может служить и самороспуск представительного органа в виду отсутствия внешнего принуждения. Так, например, согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных



(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случае принятия этим органом решения о самороспуске в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта (п.п. «а» пункта 1 статьи 9), что, конечно же, не может свидетельствовать о правовой ответственности, поскольку представительный орган прекращает свои полномочия добровольно.

Названные меры конституционно-правовой ответственности можно отнести к карательным (репрессивным) конституционным санкциям, влекущим неблагоприятные юридические последствия для этих органов. Президент РФ, отрешенный от должности, подвергается дисквалификации и не может баллотироваться на досрочных президентских выборах. Он не может, кроме того, пользоваться правами и льготами, установленными для экс-президента. Государственная Дума, подвергнутая роспуску, согласно разъяснению Конституционного Суда, не может принимать законодательные и другие решения, требующие сессионной деятельности. Правительство, подвергнутое принудительной отставке, должно быть сформировано заново, сменить, как минимум, своего главу, чтобы отставка юридически состоялась. Н.М. Колосова, которая выделяет санкции правовосстановительные, предупредительные, пресечения и меры взыскания, к последним справедливо относит отрешение Президента РФ от должности, отставку Правительства и роспуск Государственной Думы [28, с.6].

Следует отметить, что в принадлежности названных мер к ответственности именно в юридической науке, были высказаны серьезные сомнения. Так, А.А. Кондрашев не считает роспуск Государственной Думы и отставку Правительства РФ проявлением конституционной ответственности, поскольку «их применение не связано с двумя главными объективными основаниями наступления юридической ответственности – противоправным

деянием и виной» [29, с.48]. Д.М. Степаненко в свою очередь утверждает, что роспуск представительного органа не является безусловной мерой конституционной ответственности, которая, как и всякая другая юридическая ответственность, является следствием правонарушения. «Роспуск представительства далеко не всегда вызывается конституционным деликтом. Основания роспуска Государственной Думы Федерального Собрания РФ, например, не связаны с правонарушениями, во всех случаях, допускающих роспуск нижней палаты российского парламента, Государственная Дума поступает вполне правомерно, реализуя свои конституционные полномочия, связанные с формированием Правительства РФ и контролем над ним. Предположение о том, что правомерное поведение может вызывать какую-либо юридическую ответственность, противоречит природе и целям юридической ответственности, в том числе конституционно-правовой» [30, с.13].

С подобной позицией можно поспорить. Роспуск Государственной Думы по основаниям частей 2 и 3 статьи 117 Конституции РФ осуществляется в связи со стойким выражением недоверия Правительству со стороны Государственной Думы либо отказом Госдумой Правительству в доверии. Роспуск Государственной Думы, таким образом, становится альтернативой правительственной отставки. Президент РФ, распуская Государственную Думу, подобным образом выражает несогласие с ее позицией, которая приобретает объективно противоправный характер, поскольку осуждается главой государства, полномочного прервать легислатуру нижней палаты парламента.

Конституционный деликт здесь состоит в том, что Государственная Дума неосновательно, без достаточных юридических оснований обвиняет Правительство в служебной несостоятельности, что и констатируется главой государства. Субъектом применения ответственности здесь выступает глава государства, которому Конституцией дано определять виновную сторону в противостоянии парламента и правительства, объявляя отставку Правительства, либо распуская Государственную Думу. Предоставляя подобные права

Президенту, Конституция тем самым презюмирует, что глава государства, выбирая между роспуском Государственной Думы и отставкой Правительства, будет руководствоваться государственным интересом, конституционным требованием согласованного функционирования органов государственной власти.

В то же время Роспуск Государственной Думы по основанию части 4 статьи 117 Конституции РФ, то есть после трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ, действительно, не является мерой конституционной ответственности, поскольку не имеет своим основанием противоправные действия нижней палаты парламента, которая Конституцией отнюдь не обязывается к одобрению президентских кандидатур. В то же время, подобный роспуск является принудительной мерой со стороны главы государства, формой государственного принуждения, поскольку палата прекращает свои полномочия не по собственному желанию, а в силу внешнего воздействия. Таким образом, не всякое государственное принуждение означает юридическую ответственность, но лишь такое, которое выражает официальную отрицательную оценку действий, инкриминируемых виновной стороне. И.А. Алебастрова в этой связи основательно полагает, что неблагоприятные последствия, применяемые в соответствии с нормами конституционного права при отсутствии правонарушения, более корректно было бы именовать «мерами конституционно-правового принуждения, не относящимися к мерам юридической ответственности» [31, с.86].

Отнесение отрешения Президента России от должности к конституционно-правовой также оспаривается некоторыми авторами. Н.С. Зыкова, например, полагает, что отрешение от должности Президента РФ нельзя считать конституционной ответственностью в ее чистом виде, поскольку основанием для отрешения Президента от должности является не нарушение Конституции, как это имеет место в большинстве зарубежных государств, а

совершение тяжкого преступления, «что делает эту ответственность сродни уголовной, она представляет собой, в сущности, снятие неприкосновенности для привлечения к уголовной ответственности» [32, с.31].

Основания отрешения Президента РФ от должности, действительно, являются уголовно-правовыми, однако эти основания названы в основном законе, что сообщает им силу конституционного деликта. Очевидно, что глава государства, преступающий уголовный закон, тем самым грубо нарушает Конституцию, которая формирует юридический облик главы государства, как гаранта и блюстителя законности. Отрешение Президента от должности не может полагаться только мерой пресечения, само по себе отрешение от должности несет в себе юридическое наказание, содержит официальное порицание президентских действий органом народного представительства, фактически лишает его права занятия подобной должности в будущем. «Принятие решения об отрешении Президента РФ от должности, - справедливо полагает Д.А. Липинский, - является самостоятельной мерой конституционной ответственности. Сам факт провозглашения такого решения уже несет в себе элемент кары, так как в нем дается негативная оценка действий этого субъекта от имени всего общества» [33, с.213].

Сказанное не исключает уголовной ответственности действующего главы государства там, где она допускается законом, где президент лишается должности в порядке судебной ответственности. В Эстонии, например, полномочия Президента согласно Конституции этого государства прекращаются со вступлением в силу обвинительного приговора суда в отношении него (п. 2 ст. 82). В этом случае отрешение от должности становится мерой не столько конституционной, сколько уголовной ответственности.

В последнее время распространение получила теория публично-правовой ответственности, которая, как правило, рассматривается в контексте ответственности конституционной.

Введение категории публично-правовой ответственности, по мнению

И.А. Умновой, наряду с устоявшимися (государственно-правовая, уголовная, административная, гражданско-правовая, материальная), обусловлено необходимостью систематизации форм и мер ответственности, применяемых в сфере организации и функционирования отношений государственной (публичной) власти. По мнению автора, категория «публично-правовая ответственность» шире понятия «конституционно-правовая (государственно-правовая) ответственность». По объекту и объективной стороне публично - правовая ответственность охватывает не только отношения, регулируемые конституционным (государственным) правом, но и административным, финансовым, природоресурсным и иными отраслями права, связанными с регулированием компетенции законодательных и исполнительных органов государственной власти, их взаимоотношений с судебными и надзорными органами в процессе осуществления функций публичной власти. «Главные критерии, отличающие публично-правовую ответственность от других видов юридической ответственности, заключаются в том, что, во-первых, в ней сочетаются политические и правовые меры ответственности, а во-вторых, субъекты ответственности несут ее перед основными источниками публичной власти - гражданином, народом, населением» [34, с.233-234].

М.П. Авдеенкова в свою очередь выделяет ответственность в сфере реализации публичной власти, в основе которой лежат проступки против этой власти. «Ее мерами за деликты в рамках данной формы ответственности выступают: отрешение от должности, досрочное прекращение полномочий. Ответственность в сфере осуществления публичной власти можно подразделить на два вида: конституционную и муниципальную» [35, с.20-30].

Идея публично-правовой ответственности выглядит неосновательной, она представляет собой искусственное соединение мер разных отраслей юридической ответственности, имеющих собственный предмет воздействия, и не учитывает реальные процессы дифференциации юридической ответственности, носящие объективный характер. О публично-правовой

ответственности можно говорить с тем же основанием, что и о публичном праве, которое является категорией исторической и условной, не дающей адекватного представления о современной правовой системе. Некоторые авторы правильно отмечают, что понятию «публично-правовая ответственность» придается не только надотраслевое значение, но она и вовсе выводится за пределы досягаемости права. «Такой подход не просто усложняет, но и делает невозможным применение юридического инструментария к оценке поведения и деятельности органов (должностных лиц) публичной власти» [36, с.11].

В то же время, характеризуя конституционно-правовую ответственность, необходимо отметить, что ее сердцевину, ядро образуют отношения, субъектами которых выступают носители публичной, прежде всего, государственной власти, и в первую очередь, высшие органы государства, концентрирующие природу этой власти. Д.Т. Шон основательно указывает, что круг субъектов конституционной ответственности достаточно ограничен, к ним относятся высшие, региональные, местные органы власти, депутаты, должностные лица высокого уровня, то есть те структуры и те люди, которые принимают наиболее важные государственные решения [37, с.30]. В.М. Сырых отмечает, что в конституциях всех демократически ориентированных государств содержатся нормы, закрепляющие порядок и условия досрочного прекращения полномочий представительных и исполнительных органов государственной власти, главы государства и иных должностных лиц. «Применение этих норм и составляет новый, самостоятельный вид юридической ответственности – конституционную ответственность, содержание которой есть обязанность государственного органа или должностного лица досрочно прекратить исполнение своих полномочий по решению компетентного органа государства за совершение запрещенных конституцией деяний» [38, с.102].

Конституционно-правовая ответственность в своих посылах концентрирует идею публичной ответственности государства перед народом,

государственной власти перед гражданским обществом, что является главным показателем правового государства [39, с.115].

Здесь следует оговориться, что конституционно-правовая ответственность не ограничивается публично-властными отношениями, субъектом этой ответственности выступают и частные лица, например, в отношениях гражданства. В то же время, можно говорить о сложившемся в конституционно-правовой ответственности институте ответственности органов государственной власти, в первую очередь высших, в котором проявляются наиболее характерные и значимые показатели конституционно-правовой ответственности как отрасли юридической ответственности. Подобную ответственность мы именуем государственно-правовой, название которой выдает характер и особый ее субъектный состав. Наличие в системе конституционно-правовой ответственности отдельных и целостных институтов сегодня является признанным фактом. Такие, например, понятия, как ответственность федеративная или избирательная, прочно вошли в научный арсенал конституционно-правовой науки и подвергаются успешной разработке в рамках общей теории конституционно-правовой ответственности. Термин «государственно-правовая ответственность» вызывается реальной дифференциацией конституционно-правовой ответственности, необходимостью классификации ее содержания, выделения в ее структуре мер, определяющих назначение этой ответственности, призванной к самоограничению государственной власти, поддержанию режима устойчивого баланса ее ветвей.

Принадлежность государственно-правовой ответственности к конституционной диктует содержание соответствующих санкций, которые должны быть увязаны с природой конституционного права как правовой отрасли. Сложно поэтому согласиться с мнением Ю.А. Дмитриева и Ф.Ш. Измайлова, полагающих, что «учитывая публично-правовой характер деятельности президента, ответственность может быть ограничена штрафом



или публичным порицанием, выносимым соответствующим федеральным судом» [40, с.91]. Подобные меры не согласуются со статусом главы государства, его неприкосновенностью и государственным престижем. Ответственность высших государственных органов, исходя из их политической величины и значения, должна осуществляться посредством их собственных юридических ресурсов.

В пользу выделения государственно-правовой ответственности свидетельствует и тот факт, что ответственность высших органов государственной власти является связанной, носит взаимный характер, вытекает из фактора взаимодействия этих органов в режиме разделения властей. Так, Президент РФ, отрешаемый от должности, несет ответственность перед Федеральным Собранием РФ, в рамках которого осуществляется процедура импичмента. Государственная Дума, распускаемая Президентом в виду выраженного ею недоверия Правительству, тем самым отвечает перед главой государства, осуждающего позицию нижней палаты парламента. В большой мере можно говорить в этом случае и об ответственности Государственной Думы перед Правительством РФ, поскольку основанием роспуска выступает кризис доверия между Госдумой и Правительством. В свою очередь Правительство отвечает перед Государственной Думой в случае выражения ему Думой недоверия или отказа в доверии.

Более того, ответственность высших государственных органов в значительной мере является взаимообусловленной. Так, недоверие правительству парламентом сопряжено с возможностью роспуска парламента без чего недоверие превратилось бы в право автоматического смещения правительства, что дало бы явный перевес законодательной власти над исполнительной.

Некоторые авторы в содержание ответственности государственных органов включают отмену незаконного (неконституционного) акта. Президент РФ, например, вправе отменить постановление или распоряжение



Правительства РФ, противоречащее Конституции РФ, федеральным законам и указам главы государства (ч. 3 ст. 115 Конституции), что может казаться проявлением ответственности Правительства перед главой государства. Н.М. Колосова полагает отмену незаконных актов одной из санкций конституционной ответственности, состоящей в негативной государственно-правовой оценке деятельности тех, кто издал незаконный акт, и неблагоприятного последствия для них. «В частности, - пишет она, - систематическая отмена актов того или иного министерства позволяет поставить вопрос о ненадлежащем исполнении своих обязанностей со стороны министра. Как уже было сказано ранее, именно эти два признака (негативная оценка деяния и неблагоприятные последствия для субъекта) должны стать основными критериями для отнесения той или иной меры к санкциям юридической, и в том числе – к конституционной ответственности, причем неблагоприятные последствия в данном случае имеют расширительное толкование» [16, с.91]. Подобного же мнения придерживаются Р.М. Дзидзоев и А.Н. Шеян, полагающие, что отмена незаконного акта несет в себе печать государственного осуждения, что выдает юридическую ответственность [41, с.130].

С такой оценкой сложно согласиться, при отмене незаконного акта как раз отсутствуют те неблагоприятные последствия, которые эти авторы полагают обязательным признаком конституционной ответственности. Что касается тезиса о расширительном толковании неблагоприятных последствий, то он противоречит необходимости точной и адекватной юридической квалификации содеянного. Отмену незаконного акта следует полагать мерой организационно-правового, восстановительного порядка, своеобразной юридической реституцией, возвращающей стороны в первоначальное состояние. В отношении отмены Президентом РФ актов Правительства М.П. Авдеенкова правильно отмечает, что в этом случае «неконституционный акт признается ничтожным, не порождающим правовые последствия и не

существующим в данной правовой системе. Неконституционный (незаконный) акт просто устраняется из правовой системы без применения ответственности к издавшему его органу» [42, с.88]. В отмене незаконного акта М.А. Краснов последовательно усматривает не меру ответственности органа власти, а один из способов правового воздействия, юридическую корректировку в целях стабилизации системы правопорядка. Смысл же и назначение института ответственности состоит не только в исправлении неправомерного поведения ответственного субъекта, не только в своеобразной государственно-правовой реституции, но и в учете субъективной стороны нарушения, выражаемой через категорию вины. «Итак, отмена незаконного акта, - пишет автор, - есть лишь восстановление законности, а не мера ответственности» [43, с.49-50].

В.О. Лучин к числу конституционно-правовых санкцией относит неудовлетворительную оценку деятельности государственных органов и должностных лиц, в частности, неудовлетворительную оценку Государственной Думой деятельности Правительства РФ, (т.н. оценочная санкция) [23, с.361-363]. Н.М. Колосова, в свою очередь полагает, что «любая официальная отрицательная оценка Правительства РФ, даже если документ носит рекомендательный характер, является своеобразным предупреждением, свидетельствующее о том или ином сбое в деятельности Правительства РФ. Предупреждение же – одна из мер конституционной ответственности» [44, с.78].

Подобная позиция весьма уязвима, юридические санкции не просто несут в себе негативную оценку правонарушения, но материализуют ответственность, предполагают наказание. В этом смысле все конституционно-правовые санкции, как проявление юридической ответственности, имеют карательный оттенок, включают возможность наказания, состоящего в принудительном ограничении конституционно-правового статуса виновного.

По той же причине отклонение Государственной Думой отчета Правительства РФ об исполнении федерального бюджета в порядке статьи 273

Бюджетного кодекса, которое Л.В. Забровская полагает конституционно-правовой санкцией [45, с.127], мы не можем отнести к собственно юридической ответственности.

Содержание данного параграфа позволяет сформулировать следующее определение конституционной ответственности высших органов государственной власти Российской Федерации: конституционная ответственность высших органов государственной власти представляет собой систему мер конституционно-правового принуждения, состоящих в досрочном прекращении деятельности этих органов в связи с совершением ими конституционных деликтов.

### **§1.2. Ответственность высших органов государственной власти в системе разделения властей**

Ответственность высших органов государственной власти, вытекает из принципа разделения властей как особого режима государственного управления, основанного на самостоятельном существовании ветвей государственной власти, препятствующем концентрации публичной власти и злоупотреблению ею. «Разделение властей – конституционный принцип организации управления государственной жизнью, суть которого заключается в двух аспектах: а) разделение единой государственной власти, источником которой является народ, на три ветви, представляемые самостоятельными видами органов государственной власти, - законодательную, исполнительную и судебную, разграничение полномочий между ними; б) разделение властных функций по уровням системы государственных органов: например, в условиях РФ – федеральный уровень, уровень субъектов РФ и уровень местного самоуправления (хотя и не являющегося государственной категорией, но участвующего в управлении жизнью членов общества)» [46, с.496].

Разделение властей предполагает их функциональное разграничение, распределение государственной компетенции между ветвями власти, сообразно

их природе и назначению, а также избранной форме государственного правления. Обоснованно подчеркивается, что наиболее последовательно государственная власть организационно разграничена в республике президентской, основанной на запрете должностного совмещения. Как справедливо отмечает Александр Бланкенагель, «в системе строгого разграничения властей, как правило, большое значение придается запрету на совмещение одним лицом должностей в органах, относящихся к различным ветвям власти... Как правило, в президентских системах наблюдается тяготение к тому, чтобы интерпретировать разделение властей именно как разграничение властей» [47, с.40]. В то же время абсолютного, законченного разделения власти не существует нигде, в такой классической президентской республике как США разные ветви власти пересекаются в статусе вице-президента, который одновременно председательствует в Сенате.

Разделение властей не означает их изолированности, современная государственная практика основывается на тесном взаимодействии и сотрудничестве ветвей публичной власти. Как справедливо отмечается в науке, разделение властей предполагает конструктивное функционирование, взаимодействие и взаимопроникновение ветвей государственной власти [48, с.3].

Впервые в России принцип разделения властей нашел правовое признание в Декларации о государственном суверенитете. Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей, говорилось в ней, является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства [49, ст.22]. В 1992 г. этот принцип получил конституционное подтверждение в новой редакции Конституции РСФСР (РФ), в статье первой которой незыблемыми основами конституционного строя России назывались народовластие, федерализм, республиканская форма правления и разделение властей [50, 1992г.]. Статья 3 Конституции редакции 21 апреля 1992 г. устанавливала, что система государственной власти в Российской Федерации

основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей [51, с.1084].

На концепции разделения властей основывалась работа по подготовке новой Конституции России. В пояснительной записка к проекту Конституции Российской Федерации от 16 сентября 1991 г. задачей Конституции называлось - предусмотреть систему разделения властей – законодательной, исполнительной и судебной. «Разделение властей означает не только их рассредоточение, распределение, демонополизацию, но и взаимное уравновешивание, систему взаимосдержек и противовесов, достижения гражданского согласия на основе принципов плюралистической демократии и господства права. В таких условиях ни одна из властей – будь то президент или парламент – не сможет отбросить другие власти (подчинить их себе, встать над ними) и вынуждена будет действовать в условиях взаимоконтроля» [52, с.331-332].

В Конституции РФ 1993 г. этот принцип получил следующую редакцию: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Конституционным принципом разделение властей было названо в Послании Конституционного Суда РФ Верховному Совету РФ о состоянии конституционной законности в Российской Федерации от 5 марта 1993 г. [53, №1], в котором разделение властей характеризовалось как основа организации государства, при которой каждая ветвь власти самостоятельна и полновластна в рамках своих полномочий, не вторгается в компетенцию других властей, «а отношения между ними строятся на взаимодействии, взаимном контроле и уравновешении при ответственности за свои решения и действия».

Весьма ценная интерпретация принципа разделения властей содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу по проверке конституционности ряда положений Устава (Основного

Закона) Алтайского края» [54, ст. 409]. Разделение властей, говорится в нем, закрепляется в Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, и полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемых на основе законодательных решений.

Доктринальное толкование принципа разделения властей в решениях Конституционного Суда содержит следующие принципиальные позиции:

- разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное и независимое осуществление всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие;

- принцип разделения властей означает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравнивание ветвей власти, возможность ни для одной из них подчинить себе другие; данный принцип не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе;

- правовая логика Конституции заключается в том, чтобы в условиях разделения государственной власти не допускать их противоборства, которое не согласуется с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации;

- принцип разделения властей закрепляется в Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом,

т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах [55, с.151-152].

Практическое значение в нашем исследовании имеет вопрос о месте Президента РФ в системе разделения властей, который в науке конституционного права получил две основные научные версии. Первая из них заключается в том, что Президент РФ относится к сфере исполнительной власти, являясь ее элементом, по существу венчающим ее систему. Подобная позиция обосновывается организационно-правовым отношением Президента к исполнительной власти и, в первую очередь, к федеральному Правительству, которое во многих отношениях, действительно, зависимо от главы государства. В числе аргументов указывается на право Президента председательствовать на заседаниях Правительства РФ, отменять акты Правительства, на прямую подчиненных ряда министерств, в первую очередь силового блока, главе государства. Так, С.В. Бородин и В.Н. Кудрявцев указывают, что Президента, являющегося главой государства, «вернее всего было бы отнести к исполнительной власти» [56, с.13]. «Выполняя функцию главы государства, утверждает в свою очередь В. Зорькин, - он по своей юридической природе относится к исполнительной власти» [57, с.22].

Другая позиция состоит в том, что Президент РФ не входит непосредственно ни в одну из традиционных ветвей власти, хотя и тесно взаимодействует с ними, дистанцируясь от каждой из них, обеспечивая согласованное их функционирование. В пользу этой версии свидетельствуют конституционные формулировки, в соответствии с которыми Президент РФ именуется главой государства, но не главой исполнительной власти, осуществляемой Правительством РФ, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции РФ). Возникает представление о Президенте, как органе власти, стоящим над ее ветвями, и претворяющим во взаимоотношениях ветвей и органов государственной власти общегосударственный интерес. Л.М. Энтин в



этой связи замечает: «Но совершенно ясно, что если учредительная власть, если народ, принимая Конституцию, возлагает миссию обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти на Президента, то ассоциировать его только с одной из ее ветвей было бы неверно. Получилось бы, что одна ветвь власти, видимо, исполнительная, координирует деятельность двух других» [58, с.168].

Вторая позиция представляется более адекватной месту Президента России в разделении властей. Природе полупрезидентского правления противоречит вхождение Президента в систему исполнительной власти, которая носит вполне самостоятельный характер, в том числе от главы государства. В то же время Президент, как и всякий государственный орган при демократическом режиме, существует в режиме разделения властей, обладая хотя и внушительным, но ограниченным ведением, неся конкретную и действительную ответственность за злоупотребление государственной властью.

Некоторые авторы предлагают конструкцию самостоятельной президентской власти, существующей наряду с традиционными – законодательной, исполнительной и судебной. Как отмечает Р.С. Болдырева, «набор властных полномочий главы государства, как это имеет место по действующей Конституции Российской Федерации, может достигнуть такой "критической массы", когда это приводит к качественному скачку – появлению самостоятельной отрасли – президентской власти» [59, с.92].

Классическая триада государственной власти, нашедшая отражение и в российской Конституции, сформулированная еще в позднефеодальный период, конечно же, не может выразить все многообразие современной государственности, которая не сводится к отправлению только законодательных, исполнительных и судебных функций. Существуют, например, убедительные научные версии самостоятельного существования контрольной власти, избирательной власти. Как справедливо отмечают Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин, развитие идеи разделения властей шло также по пути возрастания числа ветвей власти [60, с.236].



Наличие отдельной президентской ветви власти нам представляется очевидным. В этом вопросе мы солидарны с В.Е. Чиркиным, который президентскую власть в условиях президентско-парламентарной республики расценивает как особую ветвь государственной власти, имеющую арбитражно-координационный характер. Автор обоснованно пишет: «Возникает четвертая ветвь государственной системы разделения властей. В специфических условиях России (слабость партийной системы, беспартийное правительство и беспартийный Президент, стоящий вне партий, а по существу, над ними, поскольку не он, а они ищут поддержки президента) арбитражно-координационные и доминирующие качества усиливаются. Анализируя их, важно исходить не только из норм Конституции РФ, но и из существующей практики... При изменении ситуации изменяются некоторые качества президентской власти, но при сохранении формы полупрезидентской, полупарламентарной республики ее суть как особой ветви власти остается неизменной» [61, с.121].

Систему президентской власти образует многочисленная группа органов, содействующих главе государства в осуществлении его конституционных полномочий – Администрация главы государства, в том числе полномочные представители Президента в федеральных округах, обеспечивающих федеральное присутствие в регионах, Совет Безопасности РФ, Государственный совет РФ и др. Особенностью этих органов является их тесная идейная и организационная связь с главой государства, который их и формирует, а также их консультативно-совещательный статус, подчеркивающий исключительность и единоличность президентского статуса. Представляется верным следующее суждение: «Президентская власть как отрасль государственной власти представляет собой структурированную и организационно обособленную систему органов государственной власти и иных государственных институтов, обеспечивающих реализации полномочий главы государства. Сказанное не отрицает того факта, что Президент является

органом в одном лице и самолично, посредством издания актов реализует свои полномочия. Система президентской власти шире понятия главы государства и включает многочисленные совещательные и консультативные органы при Президента, как обладающие, так и не обладающие признаками органов государственной власти, основным назначением которых служит содействие главе государства в реализации его конституционных и иных полномочий» [62, с.58-59].

Разумеется, субъектом конституционной ответственности выступает не ветвь президентской власти, а глава государства единолично, который концентрирует единство президентской власти, хотя ответственность Президента оборачивается ответственностью органов и должностных лиц, входящих в систему его власти, что выражается, например, в коллективной отставке руководства президентской администрации при смене главы государства.

Признание наличия самостоятельной президентской ветви государственной власти позволяет более гибко подходить к вопросам ответственности главы государства, статус которого в этом случае определяется режимом разделения властей. Наоборот, представление о Президенте как органе, стоящем над ветвями власти, затрудняет реализацию его ответственности в государстве.

Исследование природы государственно-правовой ответственности выводит на вопрос о деликтоспособности Правительства РФ, который в системе взаимной ответственности высших органов государства играет весьма действенную роль. Достаточно сказать, что все основания роспуска Государственной Думы связаны с вопросами формирования и деятельности именно Правительства РФ. Как справедливо отмечает Н.М. Колосова, «если Правительство РФ признать субъектом конституционной ответственности, то должны быть такие полномочия, которые не совпадают с полномочиями Президента РФ и за которые ответственно Правительство РФ» [44, с.75].

Очевидно, что правительство может самостоятельно, посредством собственного статуса нести конституционно-правовую ответственность при условии его юридической самостоятельности от главы государства, наличии у него собственного конституционного комплекса власти, что наблюдается далеко не всегда. В президентских республиках, практикующих институт правительства, возглавляемого премьер-министром, (Грузия, Белоруссия, Азербайджан), правительство не обладает реальной государственной самостоятельностью, что практически снимает проблему его ответственности. Так, в Конституции Азербайджана кабинет министров определяется как всего лишь «вышестоящий орган исполнительной власти Президента республики» [63, т.1]. Глава правительства в таком государстве является техническим (административным) премьером, юридически и политически всецело зависимым от главы государства. Не случайно, в президентских республиках отсутствует институт парламентского недоверия правительству, который заменяется институтом импичмента, то есть прямой и личной ответственностью министров перед парламентом.

Российская Федерация конституируется как республика смешанного типа – полупрезидентская или президентско-парламентарная, сочетающая признаки президентского и парламентского правления (с преобладанием первых над вторыми), предполагающая существование правительственной власти, достаточно автономной от главы государства, наличие правительства, обладающего собственным конституционным статусом, не совпадающим со статусом государства, собственными прерогативами в сфере высшего управления. Глава Правительства при подобной схеме является не техническим премьером, а реальным государственным руководителем, вторым лицом государства, формирующим правительственную политику. Применительно к России, Д.Ю. Приймак справедливо указывает, что Председатель Правительства Российской Федерации обладает индивидуальным конституционно-правовым статусом, состоящим в наличии у него собственных

конституционных полномочий, существующих наряду с конституционным ведением Правительства РФ в целом. «В осуществлении своих конституционных полномочий глава Правительства РФ реализует собственную правоспособность, выступает самостоятельным субъектом публично-правовых отношений» [64, с.6].

Тезис о конституционной самостоятельности российского правительства многими оспаривается. Так, С.А. Авакьян убежден, что Правительство РФ и по Конституции, и в реальности является Правительством Президента РФ, указывая при этом на право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства, определять основные направления внутренней и внешней политики страны, в реализации которых Правительство лишь участвует, сложение полномочий Правительством РФ перед вновь избранным Президентом РФ, право Президента на безусловную отставку Правительства [65, с.573]. Аналогичного мнения придерживается и И.Б. Шаблинский, утверждающий, что федеральное Правительство по Конституции РФ выступает по сути дела президентской командой. «Сами функции главы государства у российского Президента неотделимы от его функций главы исполнительной власти. Формально таким титулом он не обладает, но фактически у Президента в руках все важнейшие управленческие рычаги» [66, с.18].

Подобная позиция весьма уязвима. Заметим, прежде всего, что Правительство России конституируется как вполне самостоятельный и влиятельный государственный орган, юридически вполне дистанцированный от главы государства, статусу которого Конституция РФ посвящает отдельную, шестую главу, содержащую его основные правовые характеристики. Правительство РФ упоминается в главе 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя», в статье 11, характеризующей общее построение государственной власти в России, наряду с Президентом РФ и Федеральным Собранием, что ставит Правительство в ряд ведущих слагаемых конституционного строя России. Конституционный Суд РФ в своем решении от

11 декабря 1998 г. «О толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» [67, ст.6447] со ссылкой на статью 11 Конституции РФ назвал Правительство РФ одним из институциональных элементов конституционного строя Российской Федерации.

Именно Правительство РФ осуществляет реализацию государственной политики, формируемой главой государства. Согласно Конституции Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, осуществляет меры по реализации внешней политики государства (ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Правительство РФ обладает не только законодательной, но и конституционной инициативой, правом внесения предложений о поправках и пересмотре Конституции РФ. Правительство обладает весьма действенным правом давать обязательные заключения на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, что позволяет Правительству надежно контролировать всю законодательную сферу, поскольку практически любой законопроект предполагает бюджетные расходы.

Наконец, значимость российского Правительства подчеркивается тем обстоятельством, что его глава является единственным лицом, полномочным выполнять обязанности Президента РФ во всех случаях, когда тот не в состоянии их выполнять лично.

Разумеется, Правительство РФ в соответствии с требованиями полупрезидентского правления находится в сфере государственного руководства Президента РФ, однако это руководство отнюдь не тождественно административному подчинению, которое превращает Правительство в орган Президента, часть его администрации. Именно Правительство, а не Президент РФ, согласно Конституции осуществляет исполнительную власть в стране (ч. 1

ст. 110 Конституции). Ж.И. Овсепян последовательно замечает, что «суть конституционной концепции статуса Правительства РФ заключается в том, что в Конституции РФ 1993 г. заложена основа для повышения самостоятельности Правительства во взаимоотношениях и с Президентом РФ, и с Парламентом (Государственной Думой). Так, в Конституции РФ 1993 г., в отличие от прежнего конституционного регулирования, нет прямых норм о порядке подотчетности и ответственности Правительства какому-либо высшему учреждению государственной власти РФ» [68, с.137].

Сказанное выше вполне свидетельствует о государственной самостоятельности Правительства Российской Федерации, способного своим статусом отвечать как перед главой государства, так и перед народным представительством. Следует согласиться с Л.А. Окуньковым в том, что федеральное Правительство и по букве закона, и по практике – это действительно высший исполнительный орган общей компетенции. Президент без Правительства – это заведомо слабая фигура. Специфика взаимоотношений этих органов в том, что они должны выполнять свои функции без административной субординации. «За организацию работы Правительства как коллегиального органа несет персональную ответственность Председатель Правительства. Возлагая на Президента ответственность за деятельность Правительства, мы тем самым принижаем роль Председателя Правительства» [69, с.8]. О.Е. Кутафин справедливо полагает, что Правительство России вполне может рассматриваться в качестве полноправного субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений [70, с.355].

Особенность исследуемой нами конституционно-правовой ответственности высших государственных органов проявляется в том, что она существует в сфере разделения властей и является его следствием. Эта ответственность реализуется в контексте так называемых сдержек и противовесов, которые сохраняют заданный баланс власти, препятствуя возвышению одной ветви власти над другими. «Механизм сдержек и

противовесов, - отмечает Е.Е. Прокошенкова, - это система политико-правовых средств, позволяющих одному органу государственной власти влиять на деятельность других, что осуществляется путем узаконенного проникновения в сферу его деятельности и/или взаимного контроля» [71, с.117].

Именно система сдержек и противовесов материализует идею разделения властей, содержит необходимые правовые гарантии, обеспечивающие искомое равновесие властей. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П говорится, что разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно - их взаимодействие [72, с.409]. Как отмечают Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин, в соответствии с концепцией «сдержек и противовесов» ветви власти не только должны быть разделены, но и должны уравнивать друг друга (баланс властей), чтобы ни одна из них не сосредоточивала всю власть [73, с.235].

Следует отметить, что в научной литературе понятия «сдержки» и «противовесы» обычно не разделяются, полагаясь тождественными. Конституции тех государств, в которых эти термины присутствуют (Казахстан), не проводят различий между ними. Попытку разграничить эти понятия предприняла Ж.И. Овсепян. Под «сдержками» автор понимает меры, направленные на ограничение (пресечение) действий органов и должностных лиц высшей (в пределах соответствующей территории) публичной власти, нарушающих конституционные нормы о разграничении предметов ведения, полномочий (компетенций) по «вертикали» организации власти, связанные с вторжением партнера по нижестоящему или вышестоящему (прежде всего) территориальному уровню власти в сферу прерогатив иного территориального уровня публичной власти (органа) должностного лица федерации – в сферу прерогатив субъекта федерации или муниципального образования, либо наоборот.



Противовесы определяются автором как меры конституционно-правового принуждения, связанные с ограничением (пресечением) действий органов и должностных лиц высшей (в пределах соответствующей территории) публичной власти через механизм горизонтального «разделения властей». Противовесы – это меры воздействия, применяемые на основе конституционных норм органами (должностными лицами) смежной ветви власти в отношении партнера во власти в системе горизонтальных отношений «разделения властей». Конституционные меры-противовесы имеют целью предупредить (пресечь, осудить) действия органов (должностных лиц) публичной власти (прежде всего, верховной государственной власти, иных территориальных уровней политической организации государственной власти «по горизонтали»), связанные со злоупотреблением властью, направленные на монополизацию власти в пределах ее специализации, либо направленных на достижение абсолютной монополии во власти [74, с.248-249].

Как можно видеть, различие между этими понятиями оказывается не содержательным, а уровневым: сдержки применяются в отношениях государственных органов вертикального уровня (государство в целом – часть государства (субъект федерации) - муниципальное образование), а противовесы - в отношениях органов одного, горизонтального уровня власти. Однако подобная классификация явно расходится с теоретическим и практическим пониманием «сдержек и противовесов». Эти понятия если и поддаются дифференциации, то, очевидно, что по характеру мер воздействия. Почему меры по ограничению власти в области вертикальных властеотношений именуются сдержками, а в области горизонтальных противовесами – остается непонятным. Получается, что если Президент РФ распускает Государственную Думу РФ – это противовес, а если он распускает законодательный орган субъекта Федерации – то это сдержка.

Современная конституционная практика не дает оснований для противопоставления этих понятий, которые в системе государственно-правовой

ответственности соединяются. Это вполне соответствует и исторической традиции: в американской государственно-правовой доктрине, которая эти понятия впервые сформулировала, они по существу полагаются едиными (checks and balances), во всяком случае, никогда не разделяются.

Меры конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти, как необходимый набор средств взаимного сдерживания, допустимого вмешательства, заставляющий эти органы держаться пределов отведенной юрисдикции, представляют собой наиболее значимые и эффективные сдержки и противовесы, позволяющие нейтрализовать попытки злоупотребления властью.

Меры конституционной ответственности высших органов государственной власти в совокупности представляют собой комбинацию средств взаимного сдерживания, обеспечивающую паритет ветвей власти, конституционную законность и юридическую последовательность в их деятельности.

При этом следует подчеркнуть, что мерами конституционной ответственности система сдержек и противовесов не исчерпывается. Она включает в себя комплекс необходимых мер, не сводимых к ответственности, например, как вето главы государства, посредством которого он корректирует законодательную деятельность, или обязательные правительственные заключения на финансовые законопроекты. Применительно к федеральным законам И. Шаблинский отмечает, что их отклонение Президентом России, «наложение вето» и «преодоление вето» являются важными элементами в механизме разделения властей. «Они – эффективные инструменты в процессе разработки законов» [75, с.110].

Следует отметить, что меры конституционной ответственности высших органов государственной власти применяются крайне редко, что свидетельствует об их исключительности. В Великобритании, например, в 20-м столетии имели место только два вотума недоверия правительственному

кабинету, утратившему парламентскую поддержку - в 1924 и 1979 гг. В России в период действия Конституции РФ 1993 г. не было случаев роспуска Государственной Думы или отрешения Президента РФ от должности, хотя попытки к этому предпринимались. Недоверие Государственной Думы Правительству РФ было выражено лишь однажды - 21 июня 1995 г.

Ценность конституционной ответственности высших органов государства проявляется больше в ее превентивной роли, в самой возможности ее осуществления, оказывающей заметное сдерживающее воздействие на высших носителей власти, о чем убедительно свидетельствует и российская конституционная практика. Тот факт, что отрешение Президента РФ от должности не имело места на практике, не имеет квалифицирующего значения: сама угроза принудительного лишения должности побуждает главу государства считаться с законом. Классический тому пример – уход Президента США Ричарда Никсона в 1974 г. в отставку под угрозой импичмента. Как отмечает А.А. Мишин, «оценивать эффективность импичмента в рамках системы «сдержек и противовесов» следует не с точки зрения частоты его применения..., а с точки зрения возможности его использования в критических ситуациях» [76, с.314].

Как мы ранее отметили, ответственность высших органов государственной власти носит взаимный характер, по существу они отвечают друг перед другом, реализуя требования самоограничения власти, лежащее в основе правовой государственности.

Так, президентская ответственность, как правило, носит парламентский характер, она реализуется либо в рамках парламента, либо с его прямым участием. В зависимости от участия парламента в механизме импичмента выделяют несколько его моделей. Так, А.Л. Сергеев выделяет полную парламентскую процедуру отрешения от должности главы государства, при которой весь процесс импичмента совершается в парламенте; неполную парламентскую процедуру, при которой парламент предъявляет обвинение,

отрешает президента орган конституционной юстиции, не являющийся органом парламента или Верховный суд страны, и полупарламентскую процедуру, где парламент, выступая в роли обвинителя, решает лишь вопрос о привлечении президента к ответственности, а вопрос виновности президента решает специальный судебный орган, создаваемый парламентом [77, с.7].

Отдельные авторы полагают, что глава государства в процедуре импичмента несет ответственность перед народом, электоратом. Так,

Г.С. Родионова, характеризуя институт отрешения от государственной должности, утверждает, что «парламент лишь применяет наказание, в политико-правовом отношении глава государства, избранный всенародно, отвечает не перед народным представительством, а перед народом, как его полномочным представителем в государстве» [27, с.21]. Подобная позиция представляется весьма спорной, об ответственности главы государства перед электоратом позволительно говорить при т.н. плебисцитарной (референдарной) форме президентской ответственности (когда глава государства отрешается от должности электоратом Австрия, Исландия, Ирландия, Румыния), и то условно, поскольку статьи обвинения в этом случае формулируются парламентом, который и назначает голосование. Некоторые отечественные авторы предлагают использовать подобную форму президентской ответственности в России. Так, по мнению В.Е. Усанова, в качестве средства оптимизации системы государственной власти в России следует рассматривать некоторые схемы политической ответственности Президента РФ перед народом, наделившим его властью, непосредственно либо перед выборным представительным органом. «В этой связи, - пишет автор, - заслуживают внимания положения конституционного законодательства некоторых государств, где решение об отрешении президента от должности выносится на всенародный референдум (например, в Румынии). При этом полномочия по вынесению решения о проведении референдума по отрешению Президента РФ

от должности следует закрепить за нижней палатой парламента либо за совместным собранием обеих палат» [78, с.19].

Идея всенародной ответственности Президента России нам не кажется рациональной, глава демократического государства должен нести ответственность в режиме взаимных «сдержек и противовесов», которые обеспечивают условия подлинной ответственности главы государства. Референдум по отзыванию главы государства назначается парламентом, без решения которого он не может состояться. По существу, президент отрешается от должности парламентом, референдум же лишь утверждает это решение. В соответствии с этой логикой вопрос о досрочном прекращении полномочий Президента РФ, в том числе об отрешении Президента РФ от должности, согласно Федеральному закону «О референдуме Российской Федерации» не может быть решен посредством народного голосования.

Здесь важно отметить, что идея сдерживания в вопросах ответственности главы государства проявляется уже в рамках парламента, имеющего двухпалатную структуру, где функции преследования и наказания разделены по палатам таким образом, что обычно одна палата (нижняя) выдвигает обвинение, а вторая (верхняя) отрешает от должности (США, Россия). Это позволяет верхней палате отклонить обвинение, выдвинутое палатой нижней, принять отрицательное решение по импичменту даже при наличии несомненных признаков вины главы государства.

Особую сдерживающую силу импичмент приобретает в странах, где отсутствуют четкие основания импичмента либо они вовсе не формулируются, что позволяет говорить больше о политическом, нежели юридическом процессе импичмента.

Так, согласно Конституции Мальты Президент может быть отрешен от должности за недостойное поведение (ч. 3 ст. 48), согласно Конституции Бирманского Союза – за недостойное поведение в грубой форме (ч. 3 ст. 54 Конституции), Аргентины – за плохое исполнение своих обязанностей (ст. 53),

Египта – за «неверность конституционному строю». В таких странах, как Латвия и Эстония конституции вообще не определяют оснований импичмента, что формально позволяет вменить главе государства любое предосудительное деяние.

Средством сдерживания Правительства РФ является вотум недоверия со стороны Государственной Думы, который никакими обстоятельствами и временем не ограничивается и в этом смысле является абсолютным. Это позволяет нижней палате парламента действительно корректировать правительственную деятельность, заставляет правительство считаться с парламентской позицией. Право выражать недоверие Правительству, - отмечает Е.А. Игнатов, - «дает Государственной Думе возможность, хотя в ограниченной мере, препятствовать осуществлению нежелательной для нее политики Правительства РФ» [79, с.152].

В свою очередь, политика Государственной Думы эффективно сдерживается имеющимся у Правительства РФ правом запроса думского доверия, которое также не ограничивается какими-либо обстоятельствами. Отказ Правительству в доверии Государственной Думой, согласно Конституции РФ, чреват роспуском нижней палаты, что заставляет ее считаться с угрозой запроса доверия, поддерживать правительственные инициативы.

Д.С. Ашаев пишет, что «в отличие от недоверия, инициируемого самими парламентариями, право постановки вопроса о доверии является по сути средством давления правительства на парламент» [80, с.132].

Запрос парламентского доверия может носить встречный характер, когда доверие запрашивается правительством в период выражения ему вотума недоверия, что по существу парализует процедуру недоверия. Подобная ситуация имела место в июне 1995 г. после первого успешного голосования недоверия Правительству РФ, когда Председатель Правительства РФ В.С. Черномырдин поставил перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству в порядке части 4 статьи 117 Конституции РФ. Подобная

ситуация также лежит в сфере взаимной ответственности парламента и правительства.

Наиболее эффективным запрос парламентского доверия становится в случае его связанного характера, когда правительство запрашивает парламентское доверие, одновременно представляя на парламентское обсуждение какой-либо правительственный акт, чаще всего законопроект, отклонение которого равносильно отказу в доверии, сопряженному с возможностью парламентского роспуска. Правительство РФ может задействовать процедуру запроса парламентского доверия «в целях получения согласия Государственной Думы на проведение тех или иных политических либо экономических мероприятий. Причем под страхом роспуска такое согласие с большой вероятностью будет дано» [78, с.20].

Связанный запрос парламентского доверия за рубежом является довольно распространенным. Во Франции, например, правительство может поставить перед Национальным собранием вопрос об ответственности Правительства в связи с голосованием по конкретному проекту (ст. 49 Конституции).

М.А. Крутоголов по поводу этой ситуации указывает: «...Если большинство в Национальном собрании хочет сохранить правительство, оно должно предоставить ему все требуемые правительством средства деятельности (в данном случае конкретный закон). Если же большинство депутатов отказывают правительству в этих средствах, оно должно взять на себя ответственность за свержение правительства и юридические и политические последствия этой акции... С политической точки зрения сама угроза применения третьего абзаца ст. 49 является серьезным оружием в руках правительства, и одной этой угрозы порой оказывалось достаточно, чтобы усмирить непокорных депутатов» [81, с.218-220].

Представляется, что та модель запроса парламентского доверия, которая формулируется частью 4 статьи 117 Конституции РФ, лишена практического значения. Несвязанный запрос парламентского доверия находит свою логику в



государствах с парламентарным режимом, где правительство пребывает у власти пока пользуется парламентской поддержкой, что заставляет его периодически в этом доверии удостоверяться. Однако в России Правительство формируется на внепарламентской основе и доверием, то есть формированием, обязано не Государственной Думе, а Президенту страны. В этой ситуации запрос думского доверия теряет смысл. Не случайно в период действия Конституции РФ 1993 г. федеральное Правительство лишь однажды воспользовалось правом постановки вопроса о доверии, которое оно к тому же не довело до логического конца. Чтобы придать институту запроса доверия Государственной Думы Правительством РФ значение реальной сдержки законодательной власти, необходимо, на наш взгляд, предоставить Правительству право запрашивать это доверие под условием одобрения Государственной Думой правительственной инициативы, которая может состоять в представлении Правительством в нижнюю палату законопроекта, правительственной программы, декларации о политике и т.п. документов. Отрицательное голосование по этому вопросу должно означать отказ Правительству в доверии с последствиями, угрожающими роспуском Государственной Думы.

Здесь можно воспользоваться опытом Франции, где сложилась весьма оригинальная и эффективная модель запроса парламентского доверия, предупреждающая острый конфликт ветвей власти. Согласно Конституции, Премьер-министр может после обсуждения в Совете Министров поставить перед Национальным собранием вопрос об ответственности Правительства в связи с голосованием по конкретному проекту. В этом случае проект считается принятым, если не будет внесена в последующие двадцать четыре часа резолюция порицания (абзац 3 статьи 49). Таким образом, правительственный проект утверждается путем молчаливого согласия, что ускоряет прохождение правительственной инициативы. Как указывает французский автор Ж.-П. Жакке, об эффективности этого средства в руках правительства

свидетельствует тот факт, что ни одно правительство во Франции не было подвергнуто отставке в результате внесения резолюции порицания при соблюдении условий, указанных в абзаце 3 статьи 49 Конституции [82, с.344].

Позиция Президента Российской Федерации в системе мер взаимной ответственности представляется неоднозначной. В конфликте парламента и правительства Президент играет скорее арбитражную, третейскую роль, свойственную главе полупрезидентской республики, направленную на разрешение конфликта, в равной мере дистанцируясь от сторон конфликта, о чем свидетельствует его право альтернативного решения, состоящего в смещении Правительства либо роспуске Государственной Думы. Президент здесь выступает носителем общегосударственного интереса, реализуя свою конституционную функцию обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Как отмечает Н.А. Сахаров, «реализация права президента на роспуск парламента дает реальную возможность главе государства активно способствовать преодолению ряда тупиковых ситуаций, которые могут возникать при взаимоотношениях между парламентом и правительством» [83, с.130].

Распуская Государственную Думу, Президент действует главным образом в интересах Правительства, сохранения его состава, реализуя преимущественно правительственный правовой интерес. В этом случае Государственная Дума отвечает не столько перед Президентом, сколько перед Правительством. С другой стороны, отставка Правительства, объявленного Президентом РФ в виду выраженного Правительству недоверия Государственной Думой (отказа в доверии) выражает ответственность Правительства прежде всего перед Государственной Думой, позиция которой в отношении Правительства разделяется главой государства.

На Конституционном совещании 26 июня 1993 г., А.М. Яковлев, зав. сектором Института государства и права Академии наук РФ, следующим

образом определил эту конституционную ситуацию: «Прежде всего, конечно, можно отметить, что равновесие между законодательной и исполнительной властями проявляется именно в этих двух институтах. Каких? Государственная Дума – парламент – выражает доверие или недоверие Правительству. Правительство может уйти в отставку. Но и Президент, который встречается с такого рода практикой, должен иметь рычаги влияния на саму Государственную Думу, чтобы обе стороны чувствовали ответственность друг перед другом. Это первое. Без права Президента распускать Государственную Думу... нет права Государственной Думы увольнять правительство. Но важно это обставить серьезными гарантиями» [84, с.377-378].

Арбитражная роль Президента подчеркивается институтом двойного вотума недоверия, модель которого, насколько нам известно, существует только в России и которая представляется крайне удачной с позиций именно третейского участия Президента в конфликте. Первый вотум недоверия Правительству не означает обязательное прекращение деятельности одной из конфликтующих сторон, что дает возможность главе государства использовать свой юридический ресурс для примирения сторон, чем он, например, умело воспользовался в июне 1995 г. в период наиболее острого конфликта между Государственной Думой и Правительством, когда Государственная Дума 21 июня 1995 г. выразила официальное недоверие Правительству РФ. Перед повторным голосованием недоверия в порядке части 3 статьи 117 Конституции РФ были проведены интенсивные консультации с участием Президента, Председателя Правительства и согласительной комиссии, сформированной Государственной Думой из лидеров думских фракций, в ходе которых стороны выработали желанный компромисс. По поводу этих переговоров Президент сообщил: «На состоявшейся встрече с лидерами фракций Госдумы мы договорились действовать в согласованном духе, 1 июля они обещают проголосовать за доверие правительству, но дорого просят за это – снять силовых министров» [85, от 28.08.1995]. Президент предложил

Государственной Думе взять на себя обязательство не рассматривать вопрос о доверии Правительству без предварительных с ним и Правительством консультаций и без обсуждения этого вопроса на согласительной комиссии. Президент предложил сторонам т.н. «нулевой вариант», возвращающий стороны в исходное положение: Государственная Дума отказывается от повторного выражения вотума недоверия Правительству, а последнее, в свою очередь, отказывается от постановки вопроса о выражении ему доверия Государственной Думы, которое оно накануне запросило. Идя навстречу пожеланиям нижней палаты Б.Н. Ельцин освободил от занимаемой должности министров Егорова, Ерина и Степашина, снискавших недовольство депутатов, что облегчило выполнение соглашения.

1 июля того же года за выражение недоверия Правительству РФ проголосовало лишь 189 депутатов (42%), что для вотума недоверия было недостаточно. Без преувеличения можно сказать, что именно Президент России в этот период «развел» стороны конфликта, предотвратив отставку Правительства или роспуск Государственной Думы. В своем выступлении в этот день на заседании Государственной Думы Председатель Правительства РФ В.С. Черномырдин отметил: «Состоявшееся только что голосование подвело черту под парламентско-правительственным кризисом. Кризис урегулирован на основе компромисса в рамках, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, согласительных процедур при прямом участии Президента России. Путь к этому был не прост, и тем не менее мы с удовлетворением можем сегодня сказать, что в конечном счете все стороны проявили политическую ответственность, выдержку, способность найти выход из сложившейся ситуации [86, с.12]. Премьер высказался в пользу взаимных консультаций с целью достижения компромисса: «Другой положительный итог, - заметил он, - я вижу в том, что сработал механизма взаимных консультаций. Этот инструмент сбалансирования интересов и согласования позиций с очевидностью показал свою высокую эффективность. Вывод из этого ясен: и

Правительству, и Думе нужно выходить на режим более плотного, интенсивного диалога, выстроить своего рода систему раннего оповещения об угрозах политической стабильности» [86, с.13].

Посредническая роль Президента России в конфликте Государственной Думы и Правительства РФ нуждается в законодательном оформлении на основе уже существующего опыта. В Регламент Государственной Думы стоит включить нормы, предусматривающие создание согласительной комиссии с участием лидеров депутатских фракций, Президента РФ и Председателя Правительства РФ на период рассмотрения вопроса о недоверии Правительству.

В полной мере глава государства может сдерживать парламент только при наличии у него безусловного права парламентского роспуска, что имеет место во Франции и большинстве зарубежных государств с парламентарной и смешанной формами правления. Наличие у Президента России связанного права роспуска Государственной Думы, которое реализуется только в трех случаях, прямо указанных в Конституции РФ, лишает его возможности политического маневра, гибкого влияния на парламентскую позицию, добиваться согласованности действий. Примечательно, что в зарубежных странах основания роспуска народного представительства главой государства выглядят гораздо шире. Помимо недоверия правительству, это, например, наличие непреодолимых разногласий между палатами (Казахстан), непринятие в положенный срок государственного бюджета (Эстония, Хорватия), необходимость обновления парламентского мандата (Греция), нарушение парламентом конституции и законов (Беларусь, Узбекистан), невозможность в течение тридцати дней начать пленарные заседания (Украина). Основанием парламентского роспуска может выступать даже недееспособность парламента, неспособность осуществления парламентской деятельности. Так, в Словакии Президент может распустить Национальный совет, если он более трех месяцев не был способен принимать решения, хотя его сессия не была прервана и хотя

он в этот период был повторно созван на заседания, либо если его сессия была прервана на более длительное время, чем позволяет Конституция (п.п. «е» п. 1 ст. 102 Конституции); в Чешской Республике Президент может распустить Палату депутатов, если ее сессия была прервана на более длительный срок, чем допускается, а также если Палата депутатов в течение более трех месяцев была неспособна принимать решения, хотя ее сессия не прерывалась и в это время она повторно созывалась на заседание (ч. 1 ст. 35 Конституции).

В интересах реального сдерживания одной ветви власти другой, как нам представляется, условия взаимной ответственности органов государственной власти должны быть максимально облегчены. Президент России подобно главам большинства государств должен обладать безусловным правом роспуска Государственной Думы. Интересы народного представительства при этом вполне могут быть соблюдены запретом повторного в течение года роспуска Государственной Думы. В отношении подобного запрета во Франции Филипп Ардан указывает, что этот запрет существует для того, чтобы «исполнительная власть (Президент и правительство) не могли единолично и бесконтрольно действовать в трудные периоды жизни страны. Это также гарантия против бесконечных пересмотров решений избирательного корпуса». [87, с.63].

Необоснованному роспуску нижней палаты мог бы воспрепятствовать институт консультаций, широко распространенный за рубежом, который дает возможность сторонам прояснить свою позицию, избежав ненужного роспуска. Так, в Армении Президент распускает Национальное Собрание после консультаций с его председателем (п. 3 ст. 55 Конституции); в Венгрии перед роспуском Государственного собрания Президент Республики обязан запросить мнение премьер-министра, председателя Государственного собрания, руководителей парламентских депутатских групп партий, представленных в Государственном собрании (п. 5 § 28 Конституции); в Италии Президент Республики может, заслушав председателей палат, распустить обе палаты или

одну из них (ст. 88 Конституции); в Финляндии Президент Республики в период созыва Эдускунты имеет право по мотивированному предложению премьер-министра и после заслушивания мнений партийных фракций распустить Эдускунту и назначить проведение досрочных выборов (§ 26 Конституции); во Франции Президент Республики объявляет о роспуске Национального собрания после консультации с Премьер-министром и председателями палат парламента (ст. 12 Конституции); в Украине Президент принимает решение о досрочном прекращении полномочий Верховной Рады после консультаций с Председателем Верховной Рады, его заместителями и председателями депутатских фракций (ст. 90 Конституции).

Представляется, что подобные консультации, например, с председателями палат Федерального Собрания РФ, а также с руководителями фракций Государственной Думы могли бы иметь место и в России, что снизило бы риск роспуска представительного органа государственной власти.

Ответственность высших органов государственной власти не должна препятствовать нормальному функционированию государственной власти, подрывать статус высших государственных институтов. Президент не может одновременно распустить Государственную Думу и объявить об отставке Правительства. Роспуск Государственной Думы не должен препятствовать возобновлению в разумные сроки парламентской деятельности, чему способствует конституционное требование о том, что в случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска (ч. 2 ст. 109 Конституции РФ).

В ситуации ответственности Правительства РФ перед Президентом России выявить сдержки сложнее, имея в виду режим полупрезидентского правления, основанный на сильной юридической и политической зависимости правительства и премьера от главы государства, обладающего безусловным правом правительственной отставки.



Тем не менее, определенное сдерживающее начало в отношениях главы государства и Правительства все же существует. Так, Правительство может добровольно подать в отставку, предупреждая тем самым объявление отставки Правительства главой государства как меры конституционной ответственности. Президент, конечно, вправе не принять правительственную отставку, но, отказав в ней, он фактически уже сам ее не может объявить.

Другим реальным средством сдерживания Президента Правительством в механизме взаимной ответственности можно полагать запрос парламентского доверия. Правительство РФ, поставив вопрос о доверии перед Государственной Думой и получив таковое, приобретает тем самым парламентскую поддержку, с которой главе государства придется считаться. Отставка подобного правительства по решению главы государства будет негативно воспринята нижней палатой, что наверняка отрицательно скажется на прохождении президентской кандидатуры Председателя Правительства в Государственной Думе.

Институт «сдержек и противовесов», на наш взгляд, нуждается в законодательном подтверждении, что позволит, например, Конституционному Суду РФ в спорных вопросах непосредственно к нему апеллировать. Здесь можно воспользоваться опытом зарубежных стран, в которых этот институт находит конституционное признание. Так, в статье 6 Конституции Республики Беларусь записано: «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга». В Конституции Республики Казахстан устанавливается, что государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов (ч. 4 ст. 3 Конституции).

С учетом сказанного статья 10 Конституции Российской Федерации могла бы иметь следующую редакцию: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, их взаимодействие осуществляется с использованием системы сдержек и противовесов».

### **§1.3. Ответственность высших органов государственной власти в зарубежных странах**

Следует, прежде всего, отметить, что ответственность главы государства является инструментом демократической государственности, в конституциях авторитарных стран поэтому бесполезно искать институт импичмента, парламентского роспуска или вотума недоверия правительству.

В ряде стран институт импичмента главы государства выдержан в уголовно-правовой лексике, позволяющей констатировать наличие квазисудебного конституционного процесса. Так, в конституциях США, Мексике, Либерии говорится о суде над президентом, о приговоре в отношении президента, о принесении присяге сенаторами, о председательствовании в сенате на время импичмента «верховного судьи» и т.п. А.А. Мишин и

В.А. Власихин в этой связи отмечают, что, правила процедуры, которые применяются в сенате США при рассмотрении «статей импичмента», в целом мало отличаются от тех правил, которые применяются в обычных судах [88, с.35].

В ряде стран импичменту подвержены как глава государства, так и лица, его замещающие – Исландия (ст. 11 Конституции). В Соединенных Штатах импичмент в равной мере распространяется на вице-президента.

Процедура импичмента обыкновенно ограничена во времени с момента выдвижения обвинения до отрешения от должности, что соответствует статусу

главы государства, который не может пребывать в состоянии юридической неопределенности. Так, в Белоруссии непринятие палатами парламента решения о смещении Президента с должности в течение месяца со дня выдвижения обвинения означает отклонение обвинения (ст. 88 Конституции); в Исландии референдум по вопросу смещения Президента с должности должен состояться в течение двух календарных месяцев со дня принятия соответствующей резолюции парламентом (ст. 11 Конституции).

В большинстве случаев зарубежные конституции формулируют принцип абсолютной неприкосновенности главы государства, однако в отдельных странах допускается лишение главы государства иммунитета по решению компетентных органов. Так, в Исландия уголовное преследование против Президента может быть возбуждено с согласия Альтинга (ст.11 Конституции), в Эстонии Президент республики может быть привлечен к уголовной ответственности по представлению канцлера юстиции с согласия большинства членов Государственного Собрания (ст.85 Конституции).

Основания президентской ответственности в зарубежных странах самые разнообразные, чаще всего среди них упоминаются государственная измена, совершение иного тяжкого преступления, нарушение конституции, законов, присяги, при чем нередко эти основания соединяются. Так, в Австрии основанием отрешения служит нарушении конституции, в Венгрии – нарушение конституции или закона, в Грузии – государственная измена, совершение других преступлений или нарушение конституции, в Италии – государственная измена или посягательство на конституцию, во Франции, Чехии – государственная измена, в Финляндии – измена Родине, совершение тяжкого преступления или преступления против человечества. Согласно Конституции Бразилии образуют состав преступления, квалифицируемого как злоупотребление властью, акты президента, посягающие на федеральную конституцию и особенно на существование Союза; свободное осуществление законодательной власти, судебной власти, прокуратуры и конституционных

полномочий единиц Федерации; осуществление политических, личных и социальных прав; внутреннюю безопасность страны; честности (*probidad*) в административном управлении; бюджетный закон; исполнение законов и судебных решений. Эти преступления определяются специальным законом, который включает процессуальные нормы и нормы о вынесении судебных решений (ст. 85).

Иногда законодатель, квалифицируя действия главы государства, при этом называет форму вины. Так, в Германии основанием импичмента выступает умышленное нарушение Конституции и федеральных законов, в Литве – грубое нарушение конституции.

В отдельных странах существуют весьма расплывчатые основания импичмента, затрудняющие их классификацию с позиций действующего законодательства. Так, согласно Конституции Мальты Президент может быть отрешен от должности за недостойное поведение (ч. 3 ст. 48).

Существует и такие страны, где основания ответственности главы государства конституционно не выделяются, что позволяет во всяком случае возбудить процедуру импичмента - Латвия.

Во многих странах глава государства отвечает своей должностью, если совершает действия, связанные с исполнением служебных обязанностей. Так, во Франции Президент несет ответственность за действия, совершенные им при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены (ст. 68 Конституции). В Венгрии президент может подлежать уголовной ответственности во время исполнения должностных обязанностей по поводу уголовно-наказуемых действий, связанных с его должностной деятельностью. Уголовный процесс против президента в связи с иными действиями можно возбудить только после прекращения его полномочий (§ 32.1 Конституции). В Конституции Греции указывается, что преследование президента за действия, не связанные с исполнением президентом его обязанностей, откладываются до истечения срока президентских полномочий (ч. 1 ст. 49).

Подобная формула импичмента выглядит рациональной, она связывает действия главы государства с его должностным статусом, который в процессе импичмента оспаривается, с другой стороны, конституции не определяют и не могут определять категории противоправных действий, связанных с исполнением президентских обязанностей, что лишает эту формулу квалифицирующего значения.

В зарубежных странах применяется преимущественно парламентский способ отрешения главы государства от должности, при этом функции обвинения и наказания обычно разделены между палатами, что гарантирует объективность импичмента. Парламентский способ импичмента, однако, теряет свою рациональность в условиях однопалатного парламента, на который изначально не был рассчитан, в однопалатном парламенте и обвинение, и отрешение от должности осуществляется теми же депутатами, но в разном количестве. Так, в Украине вопрос о смещении Президента с должности инициируется большинством от конституционного состава и принимается не менее чем тремя четвертями этого состава (ст. 111 Конституции).

В парламенте двухпалатном обвинение против главы государства выдвигается, как правило, палатой нижней, а решении о смещении с должности – палатой верхней, что соответствует классической модели импичмента, имеющей англосаксонское происхождение. В редких случаях президент преследуется палатой верхней. Так, в Чешской Республике обвинение Президенту выдвигается Сенатом - верхней палатой парламента (ст. 65 Конституции). В США, Аргентине, Либерии, заимствовавшим американскую модель импичмента, на время заседания Сената по делу импичмента председательствует не вице-президент, как обычно, а Председатель Верховного Суда, который на это время обращается в «главного судью», что объясняется заинтересованностью вице-президента в исходе дела, поскольку именно он во всех случаях заполняет досрочную президентскую вакансию.

В ряде стран обвинение может выдвигаться любой палатой, при условии отрешения от должности второй палатой. Так, в Индии, если обвинение

предъявлено одной из палат парламента, другая палата расследует обвинение или распоряжается о его расследовании (ч. 3 ст. 61 Конституции).

Соотношение палат парламента в процедуре импичмента может принимать различные вариации. Во Франции обвинение Президенту может быть предъявляется обеими палатами, принимающими идентичное решение (ст. 68 Конституции). В Польше обвинение Президенту предъявляет Национальное Собрание, которое представляет собой совместное заседание палат парламента (ст. 145 Конституции). Совместное заседание палат для придания Президента суду предусмотрено и Конституцией Италии (ст. 90).

В Туркменистане обвинение против президента выдвигается надпарламентским органом – Халк Маслахаты (Народным Советом), обладающим в отличие от парламента учредительной властью (ст. 60 Конституции).

Многие конституции закрепляют создание в парламенте комиссии по импичменту с расследовательскими полномочиями. В Украине для проведения расследования Верховная Рада создает специальную временную следственную комиссию, в состав которой включаются специальный прокурор и специальные следователи (ст. 111 Конституции).

Решение об отрешении от должности практически везде принимается квалифицированным большинством, обычно  $\frac{2}{3}$  списочного состава парламента (палаты парламента). Так, например, в Белоруссии Президент считается смещенным с должности, если за это решение проголосовало не менее двух третей от полного состава Совета Республики, а также не менее двух третей от полного состава Палаты представителей (ст. 88 Конституции).

В конституциях постсоциалистических государств в механизм импичмента включены высшие суды, что усиливает квалифицированность процесса, при этом зачастую используется российская формула, в соответствии с которой Конституционный суд оценивает вопрос права – соблюдение конституционной процедуры импичмента, в Верховный суд - вопрос факта,

наличие в действиях Президента признаков преступления. Согласно Конституции Украины, например, решение о смещении Президента Украины с должности принимается Верховной Радой после проверки дела Конституционным Судом и получения его заключения в отношении соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об импичменте и получения заключения Верховного Суда о том, что деяния, в которых обвиняется Президент Украины, содержат признаки государственной измены или иного преступления (ст. 111). В Грузии Верховный Суд своим заключением подтверждает наличие в деяниях Президента признаков состава преступления, а Конституционный Суд – нарушение Конституции (ч. 2 ст. 63 Конституции).

В Азербайджане даже обвинение главе государства предъявляется органом конституционного контроля, что следует полагать уникальной моделью импичмента. Согласно Конституции этого государства, обвинение против президента выдвигается Конституционным судом на основании представленного в течение тридцати дней заключения Верховного суда республики (ч. 1 ст. 107).

При парламентско-судебной модели импичмента решение об отрешении главы государства от должности либо уголовном наказании принимается одной из высших судебных инстанций как общей, так и конституционной юрисдикции. В Албании решение Кувенда (парламента) о выдвижении обвинения против Президента направляется в Конституционный суд, который, если он подтверждает проступок Президента, объявляет об отрешении его от должности (ч. 3 ст. 91 Конституции). В Македонии, если Конституционный суд республики определит ответственность Президента республики, его полномочия прекращаются в соответствии с Конституцией (ст. 87 Конституции). В Республике Словения Конституционный суд принимает решение об ответственности Президента или отвергает предъявленные ему обвинения, (ст. 109 Конституции). Конституционный суд Хорватии выносит



решение об ответственности Президента большинством не менее двух третей голосов от общего числа судей (ст. 105 Конституции). В Германии, если Федеральный конституционный суд установит, что федеральный президент виновен в умышленном нарушении основного закона или иного федерального закона, он может объявить о лишении его должности (ч. 2 ст. 61 Конституции). В Турции дела о преступлениях, связанных с исполнением обязанностей Президента, рассматривает Конституционный Суд, но в качестве Верховного суда.

В других странах в импичменте участвуют суды экстраординарного порядка, суды *ad hoc*, создаваемые для реализации ответственности высших должностных лиц государства. Подобным органом является, например, Государственный суд Финляндии, в который входит президент Верховного суда в качестве председателя, президент Верховного административного суда и три старейших по должности президента надворных судов, а также пять членов, избираемых парламентом сроком на четыре года (§ 101 Конституции).

В редких странах используется парламентско-референдарная модель импичмента, при которой глава государства лишается должности народным голосованием. Так, в Исландии Президент слагает свои полномочия досрочно, если это будет одобрено большинством голосов на референдуме, проведенном согласно резолюции, принятой тремя четвертями членов Альтинга (ст. 11 Конституции). В Румынии, если предложение об отстранении от должности одобряется палатами парламента, то не позднее чем через 30 дней назначается референдум для смещения Президента (ч. 3 ст. 95 Конституции). В Туркменистане вопрос о смещении президента может быть решен путем всенародного голосования, когда по требованию не менее 1/3 от установленного числа депутатов Народного Совета этот вопрос инициируется на его заседании, а затем не менее чем 2/3 голосов Президенту выражается недоверие (ст. 59 Конституции). Референдарный способ импичмента характеризует также Австрию и Словакию. О степени эффективности этой

модели судить проблематично, поскольку в названных странах она практически не использовалась, хотя некоторые авторы полагают ее предпочтительной. Так, по мнению А.В.Ильина «при осуществлении последовательной демократии импичмент должен быть заменен референдумом о доверии всенародно избираемому главе государства...» [89, с.70].

Как правило, зарубежные конституции выделяют обстоятельства, блокирующие процедуру импичмента, которые носят чрезвычайный характер, вытекают из требований национальной безопасности. В Грузии, например, не допускается рассмотрение в парламенте предъявленного Президенту обвинения или принятие решения об отрешении Президента от должности в период действия чрезвычайного и военного положения или во время войны (ч.5 ст. 63 Конституции). В Республике Беларусь предложение о смещении Президента с должности не может инициироваться в период рассмотрения в соответствии с Конституцией вопроса о досрочном прекращении полномочий парламента (ст. 88 Конституции).

Импичмент в зарубежных странах, как правило, влечет должностную дисквалификацию главы государства, включает запрет на занятие им в будущем аналогичной должности. Так, в Португалии осуждение президента в порядке импичмента ведет к «утрате поста и невозможности переизбрания» (ч. 3 ст. 130 Конституции). Согласно Конституции США, приговор в случаях импичмента ограничивается отстранением от должности и лишением права занимать и исполнять какую-либо почетную, ответственную или оплачиваемую должность на службе Соединенных Штатов (пункт 7 раздела 3 статьи 1). При этом американская конституция предполагает обязательное уголовное преследование экс-президент, устанавливая, что в отношении такого лица в дальнейшем производится расследование, отстраненному от должности предъявляется обвинение, он предается суду и несет согласно приговору наказание в соответствии с законом. В Конституции Чехии, напротив, запрещается уголовное преследование президента, смещенного с должности.

Согласно части 3 статьи 65 Конституции уголовное преследование за преступления, совершенные в период пребывания в должности Президента Чешской Республики, «исключается навсегда».

Основания роспуска парламента в зарубежных странах весьма разнообразны и диктуются особенностями государственного правления конкретной страны. В классических президентских республиках типа Соединенных Штатов Америки роспуск вообще невозможен в силу сложившейся модели разделения властей, предполагающей предельную автономию ветвей власти и взаимное невмешательство.

Чаще всего основание парламентского роспуска выступает конфликт между парламентом и правительством, выраженным правительству вотумом парламентского недоверия или отказом в доверии, что вынуждает главу государства к парламентскому роспуску, при чем в странах парламентарных глава государства распускает парламент по указания правительства, которое по существу и распускает парламент. Как отмечается в литературе, «в большей части парламентарных республик вотум недоверия, обязывающий правительство или министра уйти в отставку, может повлечь досрочный роспуск самого парламента. Такая увязка логически обосновывается тем обстоятельством, что парламент несет политическую ответственность за деятельность сформированного им правительства» [90, с.5].

Так, в Бельгии Король вправе распустить Палату представителей, только когда последняя абсолютным большинством своих членов либо отклоняет вотум доверия Федеральному правительству и не предложит Королю в трехмесячный срок со дня отклонения вотума кандидатуру преемника Премьер-министра; либо принимает вотум недоверия Федеральному правительству и одновременно не предложит Королю кандидатуру преемника Премьер-министра (ст. 46 Конституции); в Германии, если обращение Федерального канцлера с ходатайством о выражении ему доверия не встретит одобрения большинства членов Бундестага, Федеральный президент может по

предложению Федерального канцлера в течение двадцати одного дня распустить Бундестаг. Право на роспуск, однако, утрачивается, если Бундестаг изберет большинством голосов другого Федерального канцлера (ст. 69 Конституции). В Японии, если Палата представителей принимает проект резолюции о недоверии или отклоняет проект резолюции о доверии, Кабинет должен уйти в отставку в полном составе, если в течение десяти дней Палата представителей не будет распущена (ст. 69 Конституции).

Распространенным основанием роспуска выступает также неспособность парламента к формированию правительства. Так, в Республике Беларусь полномочия Палаты представителей могут быть досрочно прекращены при двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра (ст. 94 Конституции); в Болгарии, если об образовании правительства не достигнуто согласие, Президент назначает служебное правительство, распускает Народное собрание и назначает новые выборы (ч. 5 ст. 99 Конституции); в Украине Президент может досрочно прекратить полномочия Верховной Рады, если в течение одного месяца в Верховной Раде не сформирована коалиция депутатских фракций, необходимая для формирования правительства (п. 1 ст. 90 Конституции).

Другим распространенным основанием служит отклонение правительственной программы, с которой правительство обращается в парламент в начале (инвеститура) или в течение своей легислатуры. Это основание свойственно парламентарным странам, в которых правительство должно пользоваться парламентской поддержкой, осуществлять политику, устраивающую парламентское большинство. Так, например, в Литве досрочные выборы Сейма могут быть объявлены Президентом Республики, если Сеймом в течение 30 дней после представления не было принято решение о новой программе Правительства или после первого представления программы Правительства в течение 60 дней два раза подряд не была одобрена программа Правительства (ч. 2 ст. 58 Конституции).

Зачастую основанием парламентского роспуска служит недееспособность, неспособность парламента к осуществлению своих конституционных полномочий. Так, в Словакии Президент может распустить Национальный совет (однопалатный парламент), если он более трех месяцев не был способен принимать решения, хотя его сессия не была прервана и хотя он в этот период был повторно созван на заседания, либо если его сессия была прервана на более длительное время, чем позволяет Конституция (п.п. «е» п. 1 ст. 102 Конституции); В Украине Президент может досрочно прекратить полномочия Верховной Рады Украины, если в течение тридцати дней одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться (п. 3 ст. 90 Конституции); в Молдове Президент вправе распустить Парламент в случае блокирования в течение трех месяцев принятия законов (ст. 85 Конституции).

В ряде стран встречаются и иные основания роспуска: неизбрание главы государства парламентом в установленный срок – Греция (ст. 32 Конституции), наличие непреодолимых разногласий между парламентом и другими ветвями государственной власти – Казахстан (ч. 1 ст. 63 Конституции), не утверждение в установленный срок государственного бюджета – Хорватия (ст. 104 Конституции), необходимость обновления народного мандата перед решением национального вопроса исключительной важности – Греция (ч. 2 ст. 41 Конституции), нарушении конституции – Беларусь (ст. 94 Конституции).

Однако во многих странах основания парламентского роспуска не выделяются, глава государства обладает правом немотивированного роспуска парламента (палаты парламента), которым он может воспользоваться во всякое время – Франция, Финляндия, Исландия, Люксембург.

Роспуску, как правило, подвержена нижняя палата парламента, верхняя палата не восприимчива к роспуску. Объясняется это преимущественно тем, что именно нижняя палата участвует в формировании правительства, недоверие которому чаще всего и порождает ситуацию парламентского роспуска.

Возможность роспуска верхней палаты встречается достаточно редко. Так, в Испании король при обстоятельствах, указанных в ст. 99 Конституции, одновременно распускает обе палаты (ч. 5 ст. 99 Конституции); в Италии Президент может распустить обе палаты или одну из них (ст. 88 Конституции); в Нидерландах каждая палата может быть распущена по указу Короля (ч. 1 ст. 64 Конституции).

В ряде стран деятельность парламентских палат синхронизирована таким образом, что роспуск нижней палаты оборачивается прекращением или приостановлением на время досрочных парламентских выборов деятельности верхней. Так, в Бельгии роспуск палаты представителей автоматически влечет за собой роспуск Сената (ст. 46 Конституции). В Японии при роспуске Палаты представителей одновременно прекращает заседания Палата советников. Однако Кабинет может созвать чрезвычайную сессию Палаты советников, если это крайне необходимо в интересах страны. Меры эти являются временными и теряют силу, если они не будут одобрены Палатой представителей в течение десяти дней с момента открытия следующей сессии Парламента» (ст. 54 Конституции).

В некоторых странах практикуется референдарный способ прекращения парламентской деятельности, когда вопрос о роспуске парламента решается народным голосованием. Так, в Латвии Президент, вправе возбудить вопрос о роспуске Сейма. В таком случае должно состояться народное голосование. Если больше половины участников референдума выскажется за роспуск Сейма, он считается распущенным, и назначаются новые выборы, которые должны состояться не позже двух месяцев со дня роспуска Сейма. Если в ходе народного голосования более половины голосов подано против роспуска Сейма, то Президент Республики считается смещенным, а Сейм избирает нового Президента Республики на остающийся срок полномочий смещенного Президента (ст.ст. 48, 50 Конституции).

Зарубежные конституции выделяют обстоятельства, при наличии которых парламентский роспуск невозможен. Наличие подобных обстоятельств обеспечивает стабильность парламентской деятельности, политическую неприкосновенность народного представительства, обеспечивают ему возможность беспрепятственного осуществления контроля над правительством. Так, в Армении Национальное Собрание не может быть распущено в течение последних шести месяцев исполнения Президентом своих полномочий (п. 3 ст. 55 Конституции); в Республике Беларусь палаты не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, в период решения палатами вопроса о досрочном освобождении или смещении Президента с должности, не допускается также роспуск палат в течение года со дня их первых заседаний (ст. 94 Конституции); в Болгарии Президент не может распустить Народное собрание в течение последних трех месяцев действия его мандата. Если в этот срок парламент не сможет сформировать правительство, Президент назначает служебное правительство (ч. 7 ст. 99 Конституции); в Испании предложение о роспуске не может быть представлено во время рассмотрения резолюции порицания, роспуск также не может быть осуществлен ранее чем через год после предыдущего (ст. 115 Конституции); в Италии Президент не может использовать право роспуска палат в последние шесть месяцев своих полномочий, если они не совпадают полностью или частично с последними шестью месяцами легислатуры (ст. 88 Конституции); в Португалии Ассамблея Республики не может быть распущена в течение шести месяцев после ее избрания, в течение последнего полугодия срока полномочий Президента Республики или во время действия осадного или чрезвычайного положения (ч. 2 ст. 172 Конституции); в Румынии в течение одного года Парламент может быть распущен один раз. Парламент не может быть распущен в последние шесть месяцев мандата Президента Румынии, а также во время военного положения или чрезвычайного положения (ч.ч. 2 и 3 ст. 89 Конституции); в



Украине Полномочия Верховной не могут быть досрочно прекращены в последние шесть месяцев срока полномочий Президента Украины или Верховной Рады (п. 3 ст. 90 Конституции); во Франции новый роспуск не может быть осуществлен в течение года, следующего за внеочередными выборами, Национальное собрание не может быть распущено в период осуществления чрезвычайных полномочий (ст. 12, 16 Конституции).

Парламентская ответственность правительства отсутствует в дуалистических монархиях и президентских республиках в виду обладания главой государства полноты исполнительной власти, что делает излишним существование правительства. Институт правительственной ответственности свойствен государствам с полупрезидентским, особенно парламентарным, правлением, где формирование и существование правительства требует парламентской поддержки. «Поскольку в условиях парламентарной системы правления правительство обычно носит партийный характер, - отмечает В.Б. Евдокимов, - постольку и остается оно у власти до тех пор, пока его поддерживает партия (партии), располагающая большинством мест в парламенте или в его нижней палате. Правовой основой такого положения служит принцип политической ответственности министров перед парламентом» [91, с.53].

Основания правительственной ответственности редко конкретизируются, предполагается, что правительство отвечает перед органами, его формирующими за утрату доверия, что позволяет парламенту и президенту эффективно контролировать правительственную деятельность и пресекать нежелательную правительственную политику. В редких случаях основания правительственной ответственности конкретизируются. Так, в Австрии основанием ответственности федерального правительства называются нарушение конституции или закона (ст. 142 Конституции). В Республике Беларусь Палата представителей заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет программу.

Повторное отклонение палатой программы означает выражение вотума недоверия правительству (п. 5 ст. 97 Конституции).

В странах парламентарных правительство отвечает только перед парламентом, в государствах полупрезидентских правительство ответственно как перед парламентом, так и главой государства, причем последняя линия ответственности выглядит гораздо рельефнее, глава государства в отличие от парламента пользуется правом безусловной отставки правительства, в то время как парламент лишь предлагает главе государства правительственную отставку.

Парламентская ответственность правительства выражается в вотуме недоверия или отказе в доверии. При этом правительство чаще отвечает перед нижней палатой парламента, которая участвует в формировании правительства. Примеры ответственности правительства перед верхней палатой (наряду с нижней) весьма немногочисленны – Италия, Румыния, Япония. Согласно Конституции Италии, например, правительство должно получить доверие обеих палат. Каждая палата оказывает доверие или отказывает в нем путем мотивированной резолюции, принимаемой поименным голосованием (ст. 94). О некоторой правительственной ответственности перед верхней палатой можно говорить применительно к Франции, где Премьер-министр имеет право просить Сенат (верхняя палата) об одобрении общеполитической декларации правительства (ст. 49 Конституции).

В отдельных странах недоверие выражается не правительству в целом, а его главе – ФРГ, Венгрия, что не меняет существа правительственной ответственности, поскольку отставка премьера, как правило, влечет отставку правительства в целом.

Предложение о выражении правительству недоверия иницируется значительным числом депутатов или депутатскими объединениями. Так, в Греции предложение о вотуме недоверия должно быть подписано по меньшей мере одной шестой от общего числа депутатов и содержать четкое определение вопросов, по которым будут вестись дебаты (ч.2 ст. 84 Конституции); в

Македонии вопрос о доверии правительству могут поставить не менее 20 депутатов (ст.92 Конституции); в Испании резолюция порицания должна быть предложена по меньшей мере одной десятой частью депутатов нижней палаты (ч. 2 ст.113 Конституции); в Португалии с инициативой недоверия правительство должна выступить одна четвертая депутатов парламента или любая парламентская группа (ст.194 Конституции); в ФРГ предложение о недоверии федеральному канцлеру должно быть подписано четвертью депутатов Бундестага или фракцией, насчитывающей не менее четверти его депутатов.

В зарубежной конституционной практике коллективная правительственная ответственность преобладает, индивидуальная министерская ответственность фигурирует крайне редко, что выдает солидарный характер правительственной деятельности. В Австрии, например, Национальный совет может принять решение о выражении вотума недоверия Федеральному правительству или отдельным его членам (ст.74 Конституции), в Греции парламент может своим решением лишить доверия правительство или кого-либо из его членов (ч. 2 ст. 84 Конституции), в Эстонии недоверие может быть выражено правительству в целом, премьер-министру или отдельному министру (ст. 97 Конституции). При этом в отдельных странах индивидуальная министерская ответственность возникает при наличии вины министров в принятии правительственного решения. Так, в Финляндии каждый министр, участвующий в рассмотрении дела в Государственном совете, отвечает за принятое решение, если он не сделал заявление о своем несогласии, занесенном в протокол (§ 60 Конституции).

Персональная министерская ответственность для парламента имеет определенные выгоды перед солидарной, она позволяет сместить неугодного министра без риска парламентского роспуска. Индивидуальный вотум недоверия не дает главе государства права распустить парламент, но обязывает к отставке конкретного министра. Так, согласно Конституции Дании, министр

уходит в отставку, если Фолькетинг выносит ему вотум недоверия (ст. 15.1). Если Фолькетинг выносит вотум недоверия Премьер-министру, он обращается с просьбой об отставке правительства (ст. 15.2). Согласно Конституции Эстонии, в случае вотума недоверия министру председатель Государственного собрания извещает об этом Президента Республики, который освобождает министра от должности (ст. 97). В Польше Президент отзывает министра, которому Сейм выразил недоверие (ч. 2 ст. 159).

Однако институт персонального недоверия таит в себе ту опасность, что позволяет парламенту осуществить практический полную смену правительства (кроме премьера), не вызывая в то же время ситуацию парламентского роспуска, что способно нарушить баланс власти в пользу ветви законодательной.

В Германии и ряде других стран парламентский вотум недоверия принял форму конструктивного, когда недоверие главе правительства сопряжено с предложением новой кандидатуры премьера. Бундестаг может выразить недоверие Федеральному канцлеру лишь путем выборов большинством голосов его преемника и обращения к Федеральному президенту с просьбой об отстранении Федерального канцлера от должности. Федеральный президент должен удовлетворить эту просьбу и назначить избранное лицо (ст. 67 Конституции ФРГ). При конструктивном вотуме недоверия страна никогда не останется без премьера. «Поставив результаты голосования вотума недоверия в зависимость от назначения преемника находящегося у власти канцлера, конституция пыталась устранить угрозу частых и неразрешимых кризисов наподобие тех, которые имели место в Веймарской республике. Задача, которая ставится при этом, состоит в том, чтобы заставить любое большинство, которое может образоваться в рядах правительственной оппозиции, преследовать ясные и конструктивные цели. На практике сместить федерального канцлера с его должности чрезвычайно трудно» [92, с.456]. Конструктивный вотум недоверия был успешно испытан в Германии в 1982 г. при смене канцлера Гельмута Шмидта Гельмутом Колем.

Парламентский вотум недоверия повсеместно ограничен обстоятельствами времени и места, что гарантирует соблюдение правительственных интересов во взаимоотношениях с парламентом, злоупотреблению парламентским правом недоверия. Так, в Болгарии, когда Народное собрание отклоняет предложение о голосовании недоверия Совету Министров, новое предложение о недоверии на том же основании не может быть внесено в течение следующих шести месяцев (ч. 3 ст. 89 Конституции); в Испании, если резолюция порицания не принята нижней палатой парламента, подписавшие ее депутаты не могут вносить новое предложение о ней в период работы той же сессии (ч. 4 ст. 113 Конституции); в Польше повторное предложение о вотуме недоверия может быть внесено не ранее чем по истечении 3 месяцев со дня внесения предыдущего предложения (ч. 2 ст. 158 Конституции); в Португалии, если резолюция порицания отклонена, ее инициаторы не могут внести новую резолюцию в течение той же парламентской сессии (ч. 3 ст. 194 Конституции); во Франции депутат не может подписывать более трех резолюций порицания в течение обычной сессии и более одной – в течение внеочередной сессии (ст. 49 Конституции).

Механизм парламентского вотума недоверия обычно включает непродолжительную отсрочку голосования, позволяющую сторонам конфликта найти нужный компромисс. Так, в Испании резолюция порицания не должна ставиться на голосование ранее чем через пять дней со дня ее внесения, в течение первых двух дней этого срока могут вноситься альтернативные резолюции (ч. 3 ст. 113 Конституции); в Португалии резолюция порицания может рассматриваться только через 48 часов с момента ее предложения (ст. 194 Конституции); в Эстонии вопрос о вотуме недоверия может быть решен не раньше чем на третий день после его возбуждения, если Правительство не настаивает на более срочном решении (ст. 97 Конституции).

Другой формой парламентского недоверия правительству служит отказ в доверии, запрашиваемом самим правительством, чем правительство может

воспользоваться во всякое время с целью укрепления своих позиций перед главой государства или парламентом. При этом нередко запрос доверия сопряжен с представлением в парламент законопроекта или иного акта, с принятием которого правительство связывает кредит доверия. Отклонение парламентском правительственной инициативы в этом случае равносильно отказу в доверии, грозящему парламентским роспуском. Связанный запрос доверия поэтому расценивается как форма давления правительства на парламент, рациональное начало такого запроса, однако, состоит в том, что он ускоряет законодательный оборот, поскольку, например, во Франции требует молчаливого парламентского согласия. Во Франции премьер-министр может после обсуждения в Совете министров поставить перед Национальным собранием вопрос об ответственности Правительства в связи с голосованием по конкретному проекту. В этом случае проект считается принятым, если не будет внесена в последующие двадцать четыре часа резолюция порицания (ст. 49 Конституции). Это дает возможность правительству провести удобный ему законопроект через нижнюю палату практически без голосования этого законопроекта. По поводу этой ситуации в литературе указывается, что «вопрос о доверии в связи с принятием законопроекта – открытый нажим правительства на Национальное собрание с целью заставить его принять удобный текст. Дебаты по вотуму в таком случае откладываются на 24 ч., чтобы дать возможность депутатам внести резолюцию порицания, которая принимается с соблюдением более строгих правил, чем решается вопрос о доверии. Поставив вопрос о доверии на основе ст. 49 Конституции, правительство как бы вызывает депутатов против себя, но при неблагоприятных для парламентариев условиях. По истечении 24 ч. Национальное собрание собирается, чтобы принять решение: либо одобрить законопроект, либо внести резолюцию порицания» [93, с.435].

В ряде стран министры подвергаются такой специфической мере конституционно-правовой ответственности как импичмент, то есть отрешению

от должности парламентом, однако в отличие от парламентского недоверия, импичмент всегда носит индивидуальный характер и не обращается на правительство в целом или премьер-министра. Импичмент министров устанавливается рядом зарубежных конституций. Так, в Дании, министры могут быть подвергнуты импичменту Королем или Фолькетингом за ненадлежащее исполнение обязанностей по должности (ст. 16 Конституции). В Грузии право возбуждения вопроса об отстранении от должности министров в порядке импичмента принадлежит не менее одной трети полного состава парламента. Основанием для возбуждения преследования в порядке, импичмента могут быть нарушение Конституции, государственная измена или совершение иного преступления. Парламент большинством полного состава правомочен принять решение об отстранении от должности в порядке импичмента (ст. 64 Конституции). Импичменту министры подвержены и в Соединенных Штатах Америки.

Содержание первой главы исследования позволяет сформулировать следующие основные выводы:

1. Ответственность высших органов государственной власти проявляется в досрочном принудительном прекращении их легислатуры в связи с совершением ими конституционных проступков. Конкретными мерами этой ответственности выступают отрешение Президента РФ от должности, роспуск Государственной Думы Федерального Собрания РФ и отставка Правительства РФ по решению главы государства.

Эта ответственность носит объективно противоправный характер, не позволяющий во всех случаях идентифицировать вину ее носителей.

При этом не всякое государственное принуждение в отношении этих органов тождественно их ответственности, но только такое, которое является следствием совершения ими определенных деликтов, выражает негативную публичную оценку их деятельности. Конституционное принуждение не сводится к мерам юридической ответственности.



2. Ответственность органов государственной власти и, прежде всего, высших, концентрирующих природу данной государственности, образует самостоятельный институт конституционно-правовой ответственности, который мы, исходя из особенностей ее носителей, предпочитаем именовать ответственностью государственно-правовой. Выделение государственно-правовой ответственности, как разновидности конституционно-правовой, диктуется происходящей дифференциацией конституционно-правовой ответственности, потребностью выделения в ее системе мер, характеризующих ответственность публичной власти перед обществом, самоограничение государственной власти.

3. Ответственность высших государственных органов носит взаимный характер, вытекает из механизма взаимодействия этих органов в режиме разделения властей. Особенность этой ответственности проявляется в том, что она вытекает из принципа разделения властей и реализуется в системе сдержек и противовесов, поддерживающих баланс власти. При этом меры государственно-правовой ответственности, не исчерпывая всей системы сдержек и противовесов, представляют собой наиболее существенные и действенные из них, эффективно и своевременно нейтрализующие попытки злоупотребления властью.

4. Система взаимной ответственности высших органов государственной власти выглядела бы более сбалансированной при расширении оснований этой ответственности. Представляется, что возможность отрешения Президента РФ от занимаемой должности не должна иметь конкретных оснований, равно как и роспуск Государственной Думы Президентом РФ не должен быть связанным. Это сделает ответственность высших носителей государственной власти вполне достижимой, усилит систему взаимных сдержек и противовесов, упрочит режим конституционной законности в их деятельности при условии сохранения иммунитета главы государства и расширения условий неотвеченности Президента РФ и Государственной Думы.

## **ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

### **§ 2.1. Основания ответственности высших органов государственной власти**

Конституционные основания ответственности высших органов государственной власти в данном параграфе рассматриваются последовательно применительно к Президенту РФ, Государственной Думе и Правительству РФ.

Основаниями государственно-правовой ответственности Президента РФ Конституция РФ называет совершение государственной измены или иного тяжкого преступления (ч. 1 ст. 93).

Рассматривая эти основания, следует признать, что они делают отрешение Президента от должности практически недостижимым. Эти основания совершенно не выдержаны с позиций статуса и особенностей президентской должности, исключающей совершения обычного криминального преступления. У Президента такой «сверхдержавы» как Россия нет побудительных причин совершать государственную измену, которая заключается в таких действиях как шпионаж, выдача государственной тайны либо иное оказание помощи иностранному государству, иностранной организации или их представителям в проведении враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности Российской Федерации (ст. 275 Уголовного кодекса РФ). Подобная конституционная запись лишь дискредитирует институт президентуры в России. С.Г. Колбая в этой связи справедливо указывает, что такое основание для импичмента, как государственная измена, было актуально в Средние века, в период зарождения института импичмента, когда наиболее тяжкими считались преступления против государства, а не личности [94, с.104].

Можно согласиться и с Н.В. Бобраковой в том, что квалифицировать действия Президента как государственную измену представляется весьма затруднительным, так как негативные последствия могут значительно отставать

во времени от момента совершения Президентом деяния, их повлекшего. «Кроме того, несмотря на персонификацию должности Президента как единоличного главы государства, трудно предположить, что решение, содержащее признаки такого состава преступления, как государственная измена, подготавливаются и принимаются им в одиночку» [95, с.157].

Что касается совершения иных тяжких преступлений, то это основание также представляется неудовлетворительным, допускающим безнаказанное совершение главой государства преступлений средней и легкой тяжести. С.А. Авакьян по этому поводу совершенно справедливо указывает, что планка конституционной ответственности Президента России непозволительно завышена. Президент отрешается только за совершение тяжкого преступления, получается, что при совершении иного преступления Президент может спокойно оставаться в должности. «То, что уголовный преступник вправе оставаться на посту Президента РФ, Конституция не исключает» [96, с.37].

Главное препятствие, однако, состоит в том, что обвинение против Президента РФ в совершении уголовного преступления практически не доказуемо в виду полной его неприкосновенности, исключающей проведение следственных действий, необходимых для установления истины по делу. О полном президентском иммунитете свидетельствует конституционная формула – Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью (ст. 91 Конституции РФ) – не позволяющая усомниться в его неограниченности. О.Е. Кутафин в этой связи справедливо формулирует, что «Президент РФ не может быть привлечен ни к уголовной, ни к административной ответственности» [97, с.237].

Участие Верховного Суда РФ в процедуре импичмента не разрешает эту проблему, не случайно к его ведению Конституция РФ относит дачу заключения о наличии в действиях Президента РФ не состава преступления, а признаков преступления (ст. 93 Конституции). Однако содержание признаков преступления законодательно не определено, что допускает субъективный произвол.

Конституционные основания ответственности Президента России выглядят неудовлетворительными и в другом отношении. В действующем Уголовном кодексе РФ государственная измена отнесена к особо тяжким преступлениям, в чем обнаруживается расхождением с Конституцией, согласно которой государственная измена является тяжким преступлением. Подобное расхождение исторически вполне объяснимо, как указывает по этому поводу М.А. Краснов, авторы проекта Конституции РФ 1993 г. учитывали существовавший осенью 1993 г. концептуальный проект нового уголовного кодекса и потому включили в конституционную ткань понятие государственной измены, поскольку даже при существовании старого УК ясно было, о каком преступлении идет речь. В то же время они не могли записать «иные особо тяжкие преступления», так как такой категории в уголовном законодательстве еще просто не существовало [98, с.466].

Подобная коллизия по существу разрушает основания импичмента Президента РФ и надежно блокирует его процедуру, поскольку не позволяет адекватно квалифицировать преступное поведение главы государства. Остается согласиться с Н.С. Сопельцевой в том, что коллизия между Конституцией Российской Федерации 1993 г., ставящей государственную измену в один ряд с тяжкими преступлениями, и Уголовным кодексом Российской Федерации 1996 г., согласно которому государственная измена – особо тяжкое преступление, нуждается в разрешении путем официального толкования нормы ч. 1 ст. 93 Конституции Конституционным Судом Российской Федерации [99, с.145].

Отсутствие надежных уголовно-правовых оснований отрешения Президента РФ от должности на практике приводит к последствиям, чреватым произволом в отношении главы государства, ложной юридической квалификацией его действий, что в полной мере проявилось в деле импичмента Президента Б.Н. Ельцина в 1998-1999 г.г.

Т.н. Обоснование постановки вопроса об отрешении Президента Б.Н. Ельцина от занимаемой должности, которое было представлено в

Государственную Думу 9 июня 1998 г. группой депутатов, содержало следующие обвинения:

1. В декабре 1991 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин, подготовив и заключив Беловежские соглашения, окончательно уничтожившие Советский Союз и причинившие огромный материальный ущерб России, ее территориальной целостности, обороноспособности, вызвавшие многочисленные человеческие жертвы, тем самым совершив государственную измену, предусмотренную статьей 64 Уголовного кодекса РСФСР (статья 275 Уголовного кодекса РФ).

2. В сентябре-октябре 1993 г. организовав государственный переворот и приняв активное участие в его осуществлении, Президент Б.Н. Ельцин совершил преступления, предусмотренные в статьях 64, 70, пунктах «в», «д», «з», «н» статьи 102 и в части второй статьи 171 Уголовного кодекса РСФСР (статьи 278 и 280, пункты «а», «б», «е», «ж» статьи 105 и части вторая и третья статьи 286 Уголовного кодекса РФ).

В выступлении Б.Н. Ельцина по телевидению 21 сентября 1993 г., Указе Президента от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», объявившем о прекращении деятельности Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, содержались призывы к насильственному изменению конституционного строя, а также признаки злоупотребления должностными полномочиями и превышения власти. Эти преступления предусмотрены в статье 70 и части 2 статьи 171 УК РСФСР (статья 280, часть вторая статьи 285 и часть вторая статьи 286 УК РФ).

Отдав затем приказ об использовании воинских частей в целях насильственного прекращения деятельности Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ и организовав его выполнение, Президент совершил злоупотребление должностными полномочиями и превышение власти, приведшие к насильственному прекращению деятельности указанных органов, а также многочисленным человеческим жертвам.

Указанные действия Президента предусмотрены в пунктах «в», «д», «з», «н» статьи 102 (умышленное убийство, совершенное в связи с выполнением потерпевшим своего служебного или общественного долга; умышленное убийство, совершенное способом, опасным для жизни многих людей; умышленное убийство двух и более лиц; умышленное убийство, совершенное по предварительному сговору группой лиц) и в части второй статьи 171 (превышение власти, сопровождающееся насилием, применением оружия или мучительным и оскорбляющим личное достоинство потерпевшего действиями) Уголовного кодекса РСФСР (соответственно пункты «а», «б», «е», «ж» статьи 105, статья 285 и части вторая и третья статьи 286 Уголовного кодекса РФ).

3. 30 ноября 1994 г. Президент Б.Н. Ельцин издал Указ № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», а 9 декабря 1994 г. – Указ № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта». Одновременно с этими документами Президент, как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ, отдал приказ о военных действиях в Чеченской республике и тем самым вновь совершил преступление, предусмотренное в части второй статьи 171 Уголовного кодекса РСФСР (части вторая и третья статьи 286 Уголовного кодекса РФ).

Грубое нарушение Президентом компетенции Совета Федерации выразилось в том, что он не выполнил требования статьи 102 Конституции. В соответствии с пунктами «б» и «в» части 1 этой статьи указы Президента о введении военного и чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях подлежат утверждению Советом Федерации. Положение же, закрепленное в пункте «г» части 1 статьи 102 Конституции РФ, согласно которому решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ относится исключительно к компетенции Совета Федерации, говорит о том, что

Конституция РФ вообще не допускает ведения военных действий на всей территории РФ.

4. Будучи Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ Президент за время выполнения своих функций нанес серьезный ущерб обороноспособности и безопасности Российской Федерации. Он явился организатором осуществления Правительством целого ряда мероприятий, которые привели к значительному ослаблению военной мощи России. «Фактически данная политика в полной мере соответствует геополитическим интересам США и их союзников и не может рассматриваться иначе, как оказание помощи иностранным государствам в ущерб внешней безопасности РФ, ответственность за которое установлена статьей 275 Уголовного кодекса РФ».

5. Проводимая Президентом РФ социально-экономическая привела Россию к социально-экономическому кризису, связанному с разрушением основных отраслей народного хозяйства, все более усиливающимся расслоением общества, потерей безопасности страны, с резким падением уровня жизни и вымиранием населения. Президент тем самым совершил преступления, предусмотренные статьей 357 Уголовного кодекса РФ, устанавливающей ответственность за геноцид. «Это преступление является тягчайшим преступлением против человечества и по всем внутренним и международным нормам права не имеет сроков давности».

Как можно видеть, официальное обоснование обвинения содержало весьма натянутую уголовно-правовую квалификацию действий главы государства, фактически опровергавшее обвинение. В отношении главы государства оказалось невозможным сколько-нибудь последовательно решить вопрос обратной силы уголовного закона, по которому обвиняли главу государства. Обвинение пыталось соединить в статьях импичмента положения статей двух уголовных кодексов – 1960 г. и 1996 г., диспозиции которых существенно расходились. Президента обвиняли преимущественно по статьям Уголовного кодекса, утратившего юридическую силу.



Президенту по статье 64 УК РСФСР инкриминировалась измена Родине в форме заговора с целью захвата власти, в то время как кодекс 1996 г. формулировал статью «Государственная измена», которая не содержала такого состава, как «заговор с целью захвата власти». Кроме того, под «Родиной» УК 1960 г. понимал Советский Союз, которого к моменту предъявления обвинения уже не существовало.

Этого не отрицал и Председатель комиссии по импичменту, которая полностью поддержала обвинение. Оценивая первый пункт обвинения, В.Д. Филимонов на заседании Специальной комиссии Государственной Думы по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, сказал, что прежде понятие государственной измены включало в себя не только действия, посягающие на внешнюю безопасность страны, но и на иное – заговор с целью захвата власти. «Теперь же ответственность за действия, подобные заговору с целью захвата власти, а именно насильственный захват власти или насильственное удержание власти, предусмотрена в Уголовном кодексе специальной статьей, и как измена Родине эти действия не рассматриваются» [100, с.101].

Президенту по пятому пункту обвинения вменялся «Геноцид» (статья 357 УК РФ 1996 г.), который как преступление вообще не упоминался в прежнем уголовном кодексе.

Не образовывало состава преступления по УК 1960 г. и злоупотребление должностными полномочиями, которое также вменялось Президенту.

Обвинение Президента по статье 278 УК РФ 1996 г. в насильственном захвате власти или насильственном удержании власти также не было обоснованно, поскольку в УК 1960 г. подобный состав отсутствовал.

Конституционность указов Президента РФ Б.Н. Ельцина, связанных с проведением военной операции в Чеченской республике, была подтверждена Конституционным Судом РФ [101, ст.3424], что снимало всякое сомнение в их правомерности.

Немаловажно и то, что Президент РФ обвинялся в действиях, совершенных во время действия Конституции РФ 1978 г. (с последующими редакциями), которая основанием лишения Президента должности называла совершение не уголовного преступления, а конституционного деликта – нарушение Конституции, законов и присяги. На это было обращено внимание представителя Президента РФ в Государственной Думе А.А. Котенкова на заседании Думы по решению вопроса о выдвижении обвинения против Президента РФ, который заметил: «Два из пяти обвинений относятся к периоду деятельности Ельцина в должности Президента до вступления в силу ныне действующей Конституции. Как известно, принцип обратной силы закона - нераспространения действия нормативного правового акта на случай, имевший место до вступления его в силу, - был и остается одним из основных правовых принципов международного права в государствах мирового сообщества. Согласно, этому принципу закон, в том числе и основной - Конституция, не распространяется на отношения, возникшие до его издания, если иное прямо не оговорено в законе. Кроме того, этот принцип допускает действие обратной силы, только если закон устраняет или смягчает ответственность за те или иные деяния, но не устанавливает и не ужесточает ее» [100, с.847].

Некоторые авторы предлагают основанием ответственности Президента России указать нарушение конституции и законов, что, по их мнению, сделает импичмент более доступным. Так, Н.С. Зыкова полагает, что оптимальным решением вопросов отрешения Президента РФ от должности «видится введение полноценного института конституционной ответственности Президента в форме отрешения от должности за действия и решения, противоречащие Конституции Российской Федерации» [102, с.31]. Подобное основание импичмента, как отмечалось, присутствовало в Конституции РФ перестроечного периода. В Конституции РФ 1978 г. в редакции от 24 мая 1991 г. устанавливалось, что Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации,

а также данной им присяги (ст. 121-10) [50]. Подобное основание серьезно обсуждалось на Конституционном совещании, призванном к выработке окончательного проекта нового основного закона. Так, Г.П. Лузин на Совещании заметил: «Если бы у нас в Конституции была процедура импичмента за умышленное нарушение Конституции, это для президента звучало бы гораздо лучше. Президент – хранитель закона, он клянется на Конституции. Говорить о Президенте как о государственном изменнике вообще даже не корректно. Именно за умышленное нарушение Конституции. Это мягче, лучше и приличнее для Президента» [86, с.57].

Подобные предложения, на наш взгляд, лишены практического смысла, Конституция формулирует сам принцип законности, поэтому любое правонарушение, совершенное главой государства, и даже аморальный проступок, можно вывести из Конституции. Все юридические действия главы государства опосредованы правовыми актами, если глава государства действительно нарушил Конституцию, то его действие легко преодолеть, обратившись в орган конституционного контроля.

Нам представляется, что система взаимных сдержек и противовесов выглядела бы более сбалансированной при отказе от конституционных оснований импичмента, что позволило бы парламенту преследовать главу государства, невзирая на тяжесть совершенного проступка. Теоретически таким основанием может выступать и безнравственное поведение. Почему глава государства, уличенный в аморальных действиях, должен оставаться на высоком посту? Сегодня, например, основания импичмента главы субъекта Российской Федерации практически деюридизированы, он может быть отрешен от занимаемой должности Президентом РФ по утрате доверия, что стирает всякие основания ответственности, поскольку доверие юридически неизмеримо.

Наше предложение не расходится с зарубежной конституционной практикой, отвергающей твердые законодательные основания импичмента, о

чем неопровержимо свидетельствует, например, опыт США. В деле импичмента Президента У. Клинтона, отсутствовали обстоятельства, соответствующие конституционной формуле импичмента – государственная измена, взяточничество или другие важные преступления и проступки (мисдиминоры). А.Н. Домрин по этому поводу пишет, что, несмотря на то, что понятие «важные преступления и проступки» не определяется американским правом, принято считать, что оно включает в себя любые серьезные («важные») правонарушения: от злоупотребления своими полномочиями до откровенной коррупции, от «неуважения» к другим ветвями власти до банальных растрат государственных средств или имущества. Если до президентства Б. Клинтона велись в основном теоретические дебаты о целесообразности расширения оснований импичмента за рамки сугубо уголовных деяний и включения в них более широкого состава, например, таких обвинений, как некомпетентность или совершение любых действий, подрывающих доверие к федеральной власти, то после скандала с Моникой Левински американские законодатели, как инициаторы процедуры импичмента, «окончательно склонились к тому, чтобы считать достаточным основанием для импичмента моральное несоответствие должностного лица занимаемой должности» [103, с.150]. В деле импичмента Президента США Б. Клинтона Палатой представителей Конгресса было установлено, что Президент подорвал авторитет своей должности, вызвал неуважение к институту президентства, не оправдал доверие к себе как к Президенту и действовал, «разрушая авторитет норм права и правосудия, тем самым нанеся вред народу Соединенных Штатов», что весьма отдаленно напоминает конституционные основания импичмента. А.А. Мишин и В.В. Власихин в отношении импичмента США отмечают: «Существует мнение, что для импичмента достаточно обвинения в некомпетентности, дурном управлении, моральном несоответствии занимаемой должности; ссылаются при этом на прецедент, когда федеральный судья был привлечен к ответственности в порядке импичмента за систематическое пьянство» [88 с.111].

Внятные основания ответственности отсутствовали и в деле импичмента президента Литвы Раймондаса Паксаса, который был отрешен от должности Литовским Сеймом по обвинению в грубом нарушении Конституции Литвы по трем пунктам: предоставление литовского гражданства российскому предпринимателю Борисову, необеспечение охраны государственной тайны и незаконные попытки повлиять на частный бизнес [104, с.20], что представляет собой конституционные проступки разве что в широком значении.

Согласно новой (2008 г.) редакции Конституции Франции Президент Республики теперь смещается с должности не за совершение государственной измены, а «в случае невыполнения им своих обязанностей, явно несовместимых с его мандатом» (ст. 68), что практически размывает рамки импичмента.

Факты отрешения от должности руководителей зарубежных государств в прошлом столетии - Президент Бразилии Фернандо Коллер (1999 г.), Президент Венесуэлы Карлос Андреас Перес (1993 г.), Президент Филиппин Джозеф Эстрада (2000 г.), Президент Индонезии Абдуррахман Вахид (2001 г.), Президент Южной Кореи Ро Му Хен (2004 г.) – имели своим основанием обвинение в коррупционности, которая не имеет четких конституционных параметров.

Таким образом, в зарубежной конституционной практике импичмента сформировалась тенденция расширительного толкования оснований отрешения от должности, которые охватывают любые предосудительные действия, в том числе аморальные проступки и неэтичное поведение, что представляется вполне оправданным и органически вытекает из статуса главы государства, обязанного иметь безупречную репутацию.

Речь не идет о произволе в отношении главы государства, власть которого должна обладать повышенной устойчивостью, однако импичмент, по нашему мнению, должен служить реальной мерой ответственности, реальной сдержкой президентской власти, весьма склонной к произволу. В противном случае ответственность за действия президента будет нести правительство,

зачастую подвергаемое незаслуженному наказанию. Так, в процессе выражения Правительству РФ недоверия 21 июня 1995 г. депутат Г.А. Явлинский, поддерживая обвинение против Правительства, заметил, что всю ответственность за социально-экономическую ситуацию в стране и за ситуацию на Северном Кавказе несет Президент. «...если бы у нас была реальная возможность возбудить процесс импичмента Президента, мы должны были бы это сделать» [105, с.537].

Гарантий соблюдения интересов главы государства в нашем предложении остается предостаточно – сохранение полного иммунитета, разделение функций обвинения и наказания по палатам, деятельность парламентской комиссии по импичменту, участие Конституционного Суда, осуществляющего проверку процедурных вопросов применения импичмента, ограниченность импичмента во времени, наличие обстоятельств, блокирующих отрешение от должности. У главы государства всегда найдутся сторонники в парламенте, которые, используя парламентские процедуры, смогут воспрепятствовать произвольному привлечению его к ответственности.

Здесь можно использовать опыт зарубежных государств, предусматривающих ряд вполне обоснованных ограничений отрешения главы государства от должности. Так, в Грузии не допускается рассмотрение в Парламенте предъявленного Президенту обвинения или принятие решения об отрешении Президента от должности в период действия чрезвычайного и военного положения или во время войны (ч. 5 ст. 63 Конституции). В Казахстане отклонение обвинения Президента в совершении государственной измены на любой его стадии влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса (ч. 2 ст. 47 Конституции), что заставляет парламентариев тщательно взвешивать свои действия. Как отмечает В.А. Малиновский, введение этого сдерживающего пункта должно предупредить депутатов от манипулирования конституционной ответственностью [106, с.417]. В том же Казахстане согласно

закону «О Президенте Республики Казахстан» от 26 декабря 1995 г. вопрос об отрешении Президента республики от должности не может быть возбужден в период рассмотрения им вопроса о досрочном прекращении полномочий Парламента (ст. 26). В Республике Беларусь предложение о смещении Президента с должности не может инициироваться в период рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий парламента (ст. 88 Конституции Белоруссии), что представляется оправданным в контексте взаимной ответственности высших органов.

Представляется, что импичмент в России не должен инициироваться при наличии на большей части территории Российской Федерации режима чрезвычайного или военного положения, а также в период рассмотрения вопроса о роспуске Государственной Думы.

Правовые основания роспуска Государственной Думы Федерального Собрания РФ определяются конституционным образом. Согласно Конституции РФ Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции РФ.

Согласно статье 111 Конституции Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

В соответствии со статьей 117 Конституции РФ Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу (часть 3).



Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов (часть 4 статьи 117).

Таким образом, Президент России обладает только связанным правом роспуска нижней палаты российского парламента, поскольку Конституция содержит исчерпывающий перечень оснований роспуска.

Как мы ранее отметили, роспуск Государственной Думы в виду трехкратного отклонения кандидатур (кандидатуры) Президента РФ на должность Председателя Правительства РФ, будучи проявлением государственного принуждения, в то же время не является мерой юридической ответственности, поскольку не вызывается противоправными действиями нижней палаты парламента.

Роспуск Государственной Думы в виду выражения недоверия Правительству РФ либо отказу Правительству в доверии имеет своим основанием ложную оценку нижней палатой правительственной состоятельности, констатируемую главой государства.

Само парламентское недоверие вытекает из конституционного конфликта законодательной и исполнительной ветвей власти, требующего изменения позиций сторон путем реформирования одной из них, что достигается за счет роспуска Государственной Думы или отставки Правительства. Как указывает Конституционный Суд РФ, роспуск Государственной Думы как конституционно-правовой способ разрешения возможных конфликтов между Президентом РФ и Государственной Думой при отказе Правительству РФ в доверии преследует конституционную цель обеспечить продолжение функционирования Правительства РФ, поддерживаемого Президентом РФ вопреки недоверию, выраженному Правительству Государственной Думой [107, ст.5787].

Основания ответственности Правительства РФ, как высшего органа исполнительной власти, в законодательстве не выделяются. В науке сложилось мнение, что правительство отвечает перед главой государства и парламентом независимо от вины и, по существу, независимо от совершения каких-либо противоправных действий. Основанием правительственной ответственности становится утрата доверия соответствующих органов, которое юридически измерить невозможно. Так, Р.М. Дзидзоев в отношении ответственности правительства пишет: «Эта ответственность является преимущественно политической, она не обязательно связана с совершением правительством каких-либо противоправных действий. Основанием ответственности правительства чаще всего служит его политика, которая отвергается главой государства или парламентом. Нередко правительство становится жертвой конфликта между парламентом и главой государства. Политическая ответственность правительства, таким образом, наступает независимо от его вины» [108, с.50].

Некоторые авторы в правительственной отставке усматривают меры как юридической, так и политической ответственности в зависимости от оснований и обстоятельств отставки. Так, А.С. Сергеев в отношении ответственности Правительства перед Президентом РФ указывает, что правительственные действия могут послужить мерами как конституционно-правовой, так и политической ответственности. «Надо учитывать, пишет автор, - были ли в действиях Правительства определенные противоправные действия или же такие решения принимались исключительно из политической целесообразности» [109, с.7]. В свою очередь Н.М. Колосова полагает, что особенность конституционной ответственности правительства заключается в том, что наличие конкретных правовых оснований (а именно спад производства, коррупция, неодобрение отчета об исполнении бюджета) не должно означать обязанности президента принять решение об отставке правительства. Последнее слово остается за главой государства, который решает этот вопрос с

учетом сложившейся социально-экономической ситуации в стране, расстановкой политических сил и т.д. «Таким образом, - пишет автор, - отсутствие четких юридических оснований в каждом конкретном случае для привлечения того или иного субъекта к конституционной ответственности свидетельствует или о пробеле в конституционном законодательстве, или о том, что здесь налицо сугубо политическая ответственность» [16, с.88].

Мы полагаем, что основанием отставки Правительства РФ, как по инициативе Президента страны, так и, в особенности, по инициативе Государственной Думы, являются противоправные действия, но особого рода. Дело в том, что Правительство обладает относительно-определенной компетенцией, достаточно обтекаемой. Из тех полномочий, которыми Конституция в статье 114 наделяет Правительство РФ, только полномочия разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный бюджет и отчет об его исполнении являются вполне определенными, в остальных позициях этой статьи формулируются скорее функции центрального Правительства, основные направления его деятельности, еще требующие своей детализации. С.А. Авакьян справедливо полагает, что «если судить по основным направлениям его деятельности, Правительство отвечает за все...» [110, с.191].

Подобное положение свойственно и зарубежным правительствам независимо от формы правления. В отношении Правительства ФРГ, например, немецкие авторы пишут, что «круг разнообразных задач Федерального правительства по содержанию с трудом можно привести к общему знаменателю. Этим, очевидно, объясняется та сдержанность, с которой в Конституции говорится о задачах данного органа... Вследствие разнообразия задач Федерального правительства и трудности описания всех его функций, просто невозможно определить четкую сферу его деятельности в рамках осуществления исполнительной власти» [111, с.239-240].

Широта дискреционных полномочий Правительства РФ, не позволяет четко идентифицировать его компетенцию, которая на практике носит остаточный характер, складывается из полномочий, прямо не принадлежащих парламенту и главе государства. Это порождает презумпцию компетентности правительства, позволяет вменить ему в вину практически любые действия, вызывающие критику главы государства или парламента вплоть до обвинения в несостоятельности. С.А. Авакьян применительно к парламентской ответственности правительства правильно замечает: «Не видя конкретных правонарушений в деятельности исполнительной власти..., депутаты исходят из общих конституционных принципов - необходимости результативности этой деятельности, а также учета требований, выражаемых парламентом как одной из ветвей в системе разделения властей» [26, с.24]. Практически любые действия российского Правительства, сколько-нибудь сомнительные с позиций экономической или финансовой целесообразности можно оспорить с позиций пункта «б» статьи 114 Конституции РФ – Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики – потребовав правительственную отставку.

Противоправными в этом смысле оказываются любые правительственные действия, вызывающие осуждение органов, правительство формирующих, которые применяют наказание, руководствуясь, так сказать, принципом «конституционной законности». Правительство как бы отвечает за свою политику, которая отвергается главой государства или парламентом. И в этом смысле правительство несет политическую ответственность, которая отмечается конституциями многих стран. Так, согласно Конституции Андорры «Правительство несет политическую и солидарную ответственность перед Генеральным советом» (ч. 1 ст. 69), согласно Конституции Румынии, «Правительство несет политическую ответственность за всю свою деятельность только перед Парламентом» (ч. 1 ст. 108).

В деятельности правительства, в том числе российского, весьма затруднительно разделить законность и целесообразность, поскольку в понятие правомерности правительственной деятельности изначально закладывается ее эффективность. Как отмечается в литературе, объем ответственности правительства перед парламентом бесконечно велик, «она применима к любому действию, совершенную каким-либо министром в порядке выполнения им своих служебных обязанностей, либо к проводимой им политике, к его поступкам или бездействию, и даже к его намерениям» [92, с.444].

У правительства, впрочем, имеются свои средства защиты. В парламентских странах правительство практически вообще не может быть отставлено без его на то воли. В Российской Федерации, которая относится к типу полупрезидентских республик, Правительство может, в частности, заручиться поддержкой парламента, запросив и получив доверие Государственной Думы, что усиливает его позиции перед Президентом страны, которому в этой ситуации нелегко будет прибегнуть к правительственной отставке.

Некоторые авторы предлагают установить конкретные основания правительственной ответственности в России, что позволит, по их мнению, идентифицировать правительственную ответственность, избежать ответственности «без вины», застраховать правительство от произвольных действий главы государства. Так, М.К. Топоркова полагает, что отсутствие законодательных оснований отставки Правительства по решению Президента РФ может в определенных случаях создать условия «для произвольной отставки Правительства РФ без всякой мотивации» [112, с.82]. Н.М. Колосова со своей стороны предлагает установить основания правительственной ответственности в Федеральном конституционном законе «О конституционной ответственности» [16, с.90].

Подобные предложения не выглядят убедительными, установление конкретных оснований ответственности правительства, на наш взгляд,

расходится с назначением этого государственного органа, деятельность которого должна соответствовать политике главы государства и парламента. В силу особой политической природы правительства, обладающего вторичной государственной властью, необходимым условием его легитимности является парламентская или (и) президентская поддержка. Установление конкретных оснований правительственной ответственности разрушит традиционную для полупрезидентского правления схему осуществления государственной власти, основанную на парламентском контроле над правительством и руководстве им президентом.

В этой ситуации Президент РФ сможет уволить Правительство в отставку только в конкретных случаях, что фактически выведет Правительство из сферы государственного руководства Президента. Отступление от оснований правительственной отставки главой государства позволит правительству обжаловать президентские решения в судебном порядке как незаконные, что явится фактом беспрецедентным. Заметим, что в зарубежных странах основания правительственной ответственности за редким исключением не выделяются, что соответствует природе и назначению правительства, деятельность которого основана на мандате парламентского или президентского доверия.

В то же время, отставка Правительства РФ, произведенная Президентом по собственной инициативе или по настоянию Государственной Думы, как свидетельствует конституционная практика, всегда имеет своим основанием недовольство правительственной деятельностью, она редко бывает спонтанной и немотивированной. Примечательно, что в действующем Регламенте Государственной Думы, в отличие от прежнего, говорится о мотивированном предложении о выражении недоверия Правительству РФ, что предполагает обоснование своих претензий к этому органу со стороны инициаторов недоверия.

Так, попытки выражения недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы всегда имели под собой критику социально-экономической политики Правительства. Даже отставка Правительства по инициативе Президента обычно сопровождалась отрицательной оценкой правительственной политики главой государства, то есть на практике являлась мотивированной. Так, в Обращении Президента РФ Б.Н. Ельцина в связи с объявленной им отставкой Правительства РФ, возглавляемого В.С. Черномырдиным, Президент высказывал определенные претензии Правительству, которому, по словам главы государства, «явно не хватает динамизма, инициативы, новых взглядов, свежих подходов и идей» [113]. Конкретные претензии Правительству также высказывались в связи с отставкой Правительства Е.М. Примакова, якобы не проявившего решительных действий по преодолению кризиса в экономике и социальной сфере [114].

## **§ 2.2. Реализация ответственности высших органов государственной власти**

Рассмотрение этого вопроса мы начинаем с ответственности Президента РФ, которая, как никакая другая, выдает идею публичной ответственности государства, связанность государства собственным правом. Как обоснованно указывает Д.Л. Златопольский, «нет никакого сомнения в том, что ответственность президента – важнейшая составная часть его статуса, вытекающая из характера его взаимоотношений с парламентом и, следовательно, определяющая его место во всей системе государственных органов, а равно степень демократизма государства» [115, с.18].

Российская Федерация в своей конструкции президентской ответственности заимствовала англо-американскую модель импичмента [96, с.99], которая получила наименование полной парламентской процедуры импичмента, когда обвинение и наказание соединяются в парламентских



стенах, осуществляется разными палатами, что, как нами отмечалось в предыдущей главе, является проявлением разделения власти, но в рамках одного органа власти.

Предание главы государства наказанию именно верхней палатой находит то обоснование, что верхняя парламентская палата в сравнении с нижней в политическом отношении является более консолидированной и выдержанной, способной вполне учесть интересы президентской стороны в процессе.

С позиций интересов публичной власти и паритета парламентских палат, однако, более рациональной нам представляется та модель импичмента, при которой обвинение главе государства может предъявляться любой палатой парламента при отрешении от должности палатой параллельной (Ирландия). Преимущество этой модели состоит в том, что в решении вопросов ответственности главы государства одинаково может быть выражен как общегосударственный интерес, представляемый нижней палатой, так и региональный, выражаемой палатой верхней. Американская модель импичмента, заимствованная Россией, представляет собой слепок с британской модели импичмента, в самой Великобритании давно вымершей.

Процедура привлечения к ответственности Президента России и отрешения его от должности определяется регламентами палат Федерального Собрания РФ и составляет важную и самостоятельную парламентскую процедуры, отделенную от законодательной. Как правильно отмечают В.О. Лучин и А.В. Петров, отрешение Президента от должности, будучи высшей формой ответственности главы государства и актом принудительного досрочного прекращения его полномочий, должно проводиться с соблюдением определенной процедуры. «Порядок отрешения Президента от должности – по существу самостоятельное производство в парламентском процессе, устанавливающее состав его участников, их права и обязанности, виды, последовательность и сроки совершения ими процессуальных действий» [116, с.215-216].

Привлечение главы государства к парламентской ответственности определяется главой 22 - «Порядок выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации» Регламента Государственной Думы.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, предусмотренного в статье 93 Конституции РФ, которое вменяется в вину Президенту РФ (статья 176 Регламента).

Эта регламентная норма была реализована в июне 1999 г., когда в Секретариат Совета Государственной Думы были представлены документы, инициирующие постановку вопроса об импичменте - Обоснование постановки вопроса об отрешении Б.Н. Ельцина от должности Президента РФ в связи совершением им тяжких преступлений, проект соответствующего постановления Государственной Думы и подписные листы с подписями 218 депутатов Государственной Думы. В заявлении этой группы депутатов говорилось: «Мы, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители различных депутатских объединений, проанализировав действия Ельцина Бориса Николаевича за время пребывания его на посту Президента Российской Федерации, пришли к выводу, что в действиях Б.Н. Ельцина содержатся признаки совершения тяжких и особо тяжких преступлений» [117, с.37].

Согласно Регламенту Государственной Думы, предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ направляется Государственной Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. Председатель комиссии

избирается Государственной Думой открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Члены комиссии избираются палатой по представлению депутатских объединений общим списком большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Заместитель председателя комиссии избирается на ее заседании. Состав комиссии формируется с учетом пропорционального представительства депутатских объединений, что сообщает комиссии представительный характер (ст. 177 Регламента).

Специальная комиссия проверяет обоснованность выдвижения обвинения против Президента РФ, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов, а также соблюдение других процедурных правил, установленных Регламентом Думы, до принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения.

Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя Президента РФ. Заключение специальной комиссии о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения принимается большинством голосов членов комиссии (ст. 178 Регламента).

Эти регламентные положения вытекают из требований части 2 статьи 93 Конституции, в соответствии с которой решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой, которая, таким образом, становится органом конституционным.

Некоторые авторы сомневаются в необходимости существования подобной комиссии в механизме отрешения Президента РФ от должности. Так, О.В. Колесникова пишет, что функции специальной комиссии могут выполнить

структурные подразделения нижней палаты (например, комиссия по регламенту и парламентским процедурам), а также сама Государственная Дума, что позволит сократить процедуру импичмента на одну стадию (формирование и работу специальной комиссии), поскольку согласно п. 2 ст. 179 Регламента Государственной Думы на заседание могут быть приглашены эксперты и другие лица, фактически для дачи показаний. «Следовательно - палата сама может оценить обоснованность обвинений, выдвинутых против Президента» [118, с.170].

С подобным мнением сложно согласиться, создание парламентских комиссий по импичменту предусмотрено практически во всех странах, устанавливающих публичную ответственность главы государства. Наличие подобной комиссии, которая состоит из представителей парламентских фракций, и может использовать в своей деятельности квалифицированных юристов, придает процессу импичмента более объективный и достоверный характер. Создание подобной комиссии необходимо даже в отсутствии конкретных оснований отрешения главы государства от должности, поскольку отрешение главы государства не может быть произвольным, оно должно иметь своим основанием совершение хотя бы аморального проступка, факт которого требует профессионального расследования.

Специальная комиссия Государственной Думы была создана постановлением Государственной Думы 19 июня 1998 г., утвердившим Положение о комиссии, которая в Положении была названа Специальной комиссией по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации [119, ст.3104]. Основными задачами Специальной комиссии Положение называло: проверка обоснованности выдвижения обвинения против Президента РФ; проверка соблюдения кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильности подсчета голосов, а также соблюдения других процедурных правил, установленных Регламентом, до принятия

Государственной Думой решения о выдвижении обвинения; заслушивание на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения; ознакомление с документами, свидетельствующими о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения; заслушивание представителя Президента РФ; представление Государственной Думе заключения о соблюдении процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ (п. 2 Положения).

В своей деятельности Комиссия должна была руководствоваться Конституцией РФ, федеральным конституционными законами и федеральными законами, постановлениями Государственной Думы и ее Регламентом (п. 4).

Комиссия наделалась обширными полномочиями, превосходящими полномочия обычной парламентской комиссии: запрашивать по вопросам своего ведения документы и материалы у органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, предприятий, учреждений, организаций, граждан РФ; создавать для подготовки отдельных вопросов рабочие группы из числа членов Комиссии, других депутатов Государственной Думы, представителей органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, иных организаций; приглашать на свои заседания лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ, а также лиц, замещающих государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности государственной службы субъектов РФ и должности в органах местного самоуправления, иных лиц; проводить свои заседания совместно с представителями комитетов и комиссий Государственной Думы; направлять материалы о своей работе в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные организации, публиковать указанные материалы в средствах массовой информации; привлекать к работе

Комиссии экспертов Правового управления Аппарата Государственной Думы и других структурных подразделения Аппарата, а также принимать решения о проведении независимой экспертизы имеющихся в распоряжении Комиссии фактов и документов (п. 5 Положения).

Комиссия обладала только временным статусом, она прекращала свою деятельность со дня принятия Государственной Думы второго созыва решения относительно предложения о выдвижении обвинения против Президента РФ (п. 7 Положения).

Статус Специальной комиссии был конкретизирован в ее Регламенте, принятом Комиссией 6 июля 1998 г. [100, с.63-70]. Заместитель председателя Комиссии избирался открытым голосованием на первом рабочем совещании большинством голосов от общего числа членов комиссии. Председатель и заместитель председателя комиссии не могли принадлежать к одному депутатскому объединению в Государственной Думе (ст. 3).

Регламент Специальной комиссии определял процессуальные права Президента РФ, который был вправе знать о внесении предложения о выдвижении обвинения против него; лично или через своего полномочного представителя знакомиться со всеми материалами дела; присутствовать на подготовительном заседании и слушаниях по делу; знакомиться с протоколами подготовительного заседания и слушаний по делу; делать замечания к ним в письменном виде; задавать вопросы представителю инициаторов предложения о выдвижении обвинения и другим лицам, участвующим в деле; давать объяснения по существу дела; заявлять ходатайства; представлять доказательства.

Представитель инициаторов предложения о выдвижении обвинения был вправе знакомиться со всеми материалами дела; присутствовать на подготовительном заседании и слушаниях по делу; знакомиться с протоколами подготовительного заседания и слушаний по делу, делать замечания к ним в письменной форме; задавать вопросы Президенту РФ или его полномочному

представителю и другим лицам, участвующим в деле, давать объяснения по существу дела, заявлять ходатайства (ст. 8).

Представляется, что подобные процессуальные права, особенно главы государства, должны иметь более высокое законодательное подтверждение, закрепляться, по меньшей мере, в регламенте Государственной Думы.

Заключение Комиссии в мотивировочной части должно было содержать доводы, доказательства обоснованности (необоснованности) по каждому из преступлений, в которых предлагается обвинить Президента РФ, а в резолютивной части – вывод об обоснованности (необоснованности) предложения о выдвижении обвинения, соблюдении процедуры инициирования предложения о выдвижении обвинения и о наличии (отсутствии) конституционных оснований для выдвижения обвинения (ст. 38).

Острую полемику в практике деятельности этой комиссии вызвали вопросы пределов ее деятельности, которые, конечно же, не должны были пересекаться с юрисдикцией самой Государственной Думы. Проблема усложнялась тем, что Конституция не определяет профиль деятельности Специальной комиссии. Председатель Комиссии, доктор юридических наук В.Д. Филимонов руководствовался той идеей, что задачей возглавляемой им комиссии является проверка обоснованности выдвинутого против Президента обвинения, «чтобы ответить на вопрос: имеются ли в действиях Президента достаточные данные, указывающие на признаки преступления?» [100, с.100]. «Мы не обязаны, - полагал он, - доказывать состав преступления. Мы должны доказать наличие признаков преступления... У нас есть документ – обоснование постановки вопроса об отрешении президента от должности, где сформулированы пункты обвинения. Там приводятся доказательства. Мы должны проверить наличие этих доказательств» [100, с.376].

Таким образом, согласно позиции руководителя Комиссии, она должна была установить обоснованность выдвинутого против Президента обвинения в



части только отдельных признаков преступления, что создает широкое поле для произвольной квалификации действий главы государства.

Здесь возникает вопрос, может ли Государственная Дума вынести решение о выдвижении обвинения при отрицательном заключении Специальной комиссии. Представляется, что нет, поскольку согласно Конституции, решение Государственной Думы должно основываться на заключении Специальной комиссии. Этому же мнения придерживался председатель комиссии В.Д. Филимонов, который указывал, что Президент может быть отрешен от должности при двух обязательных условиях. «Первое – при условии, что Специальная комиссия придет к выводу, что в действиях Президента имеются достаточные данные, указывающие на признаки государственной измены или другого тяжкого преступления. И второе – при условии, что Государственная Дума по итогам работы Специальной комиссии примет решение о выдвижении такого обвинения». [100, с.101].

Деятельность Специальной комиссии была весьма продолжительной и напряженной, она продолжалась с 20 июля 1998 г. по 12 февраля 1999 г. и включала многочисленные слушания с вызовом свидетелей и приобщением к делу значительного числа документов. Так, например, на заседании Комиссии 01 февраля 1999 г. к делу было приобщено 99 различных документов [100, с.599].

В деятельности Комиссии принимали участие эксперты, в частности, профессор Московского государственного университета, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Д.Л. Златопольский, который высказался относительно правомерности денонсации в Беловежской пуще Союзного договора об образовании СССР 30 декабря 1922 г. [100, с.183-184].

Сам глава государства в деятельности Комиссии не принял участие, игнорируя регулярные приглашения на Комиссию, как и многие представители властных структур, что вызвало болезненную реакцию членов Комиссии. Так, член Комиссии П.Т. Бурдуков внес предложение о направлении депутатского

запроса Генеральному прокурору РФ «относительно законности действия должностных лиц, не явившихся на заседание» [100, с.383]. Учитывая значение Специальной комиссии можно было бы предложить установление, например, административной ответственности в виде штрафа за неявку на заседание Специальной комиссии, предусмотренной частью 3 статьи 93 Конституции, по ее требованию.

Специальной комиссией по каждому пункту обвинения были приняты заключения об оценке фактической обоснованности обвинения, которые, однако, вызвали разногласия. Так, за проект заключения об оценке фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ в связи с совершением им действий, приведших к ослаблению обороноспособности и безопасности Российской Федерации, проголосовало восемь членов Комиссии, против – трое [100, с.474].

Результаты деятельности Специальной комиссии были представлены Государственной Думе вместе с рекомендациями по организации процедуры выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ, проектом решения Совета Государственной Думы [100, с.627]. Комиссия, в частности, рекомендовала провести открытое и поименное голосование по каждому пункту обвинения.

Оценивая деятельность Специальной комиссии, следует признать, что она в некоторых случаях произвольно вышла за пределы обвинения, выдвинутого инициаторами постановки вопроса об отрешении главы государства от должности. Это было явным нарушением статуса Специальной комиссии, которая согласно Положению о ней должна была осуществлять проверку обоснованности выдвижения обвинения против Президента РФ, не выходя за пределы этого обвинения.

Так, по первому пункту обвинения Специальная комиссия Государственной Думы вышла за рамки своих полномочий, дополнив инициативу депутатов обвинением в измене Родине в форме заговора с целью

захвата власти за действия Президента, связанные с подписанием ряда указов в период с 19 по 24 августа 1991 года, то есть задолго до подписания Беловежских соглашений.

Комиссия произвольно переквалифицировала действия Президента РФ со статьи 275 УК РФ «Государственная измена», на статью 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями», которая не значилась в Обосновании постановки вопроса об отрешении Президента РФ от должности. Фактически против Президента было выдвинуто новое обвинение.

В Положении о Специальной комиссии следует определенно указать, что она не может выходить за пределы обвинения, выдвинутого инициаторами его постановки.

Согласно Регламенту Государственной Думы, предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. По решению палаты заседание может быть объявлено закрытым (ст. 179).

Государственная Дума большинством голосов от общего числа депутатов может обратиться к средствам массовой информации с предложением о прямой трансляции обсуждения данного вопроса.

Проект постановления о процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения против Президента РФ вместе со списком приглашаемых экспертов и других лиц вносятся специальной комиссией в Совет Государственной Думы. Проект постановления должен включать предложения о продолжительности доклада, содокладов, выступлений депутатов Думы; о времени, отводимом на вопросы депутатов Думы к докладчику, содокладчикам и членам специальной комиссии; о списке приглашаемых экспертов и других лиц, а также о последовательности и продолжительности их выступлений. Совет Государственной Думы направляет проект постановления не позднее, чем за три дня до дня заседания Государственной Думы депутатам Думы, Президенту РФ и вносит проект

постановления на рассмотрение Государственной Думы. После принятия постановления о процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения против Президента РФ с докладом выступает председатель специальной комиссии; содоклады делают депутат Думы, уполномоченный депутатами палаты, внесшими предложение о выдвижении обвинения, а также Президент РФ или полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе. Члены специальной комиссии, имеющих особое мнение по заключению комиссии, вправе выступить с содокладами по вопросам, являющимся предметом их особого мнения.

В обсуждении предложения о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности принимают участие депутаты Государственной Думы, а также приглашенные для этого эксперты и другие лица. Преимущественное право на выступление имеют представители фракций и депутатских групп (ст. 179 Регламента Государственной Думы).

Заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения против Президента РФ, состоялись 13-15 мая 1999 г. Председатель палаты Г.Н. Селезнев в начале слушаний отметил, что за почти столетнее существование Государственной Думы в России «такая процедура впервые рассматривается парламентом» [102, с.667].

В докладе председатель Специальной комиссии В.Д. Филимонова отмечалось, что заседания комиссии проходили открыто, с широким привлечением представителей средств массовой информации. «Сопутствующая им атмосфера позволяла приглашенным на заседания лицам давать показания как против, так и в пользу Президента» [102, с.699].

В содокладе постоянного представителя Президента РФ в Государственной Думе А.А. Котенкова справедливо обращалось внимание на то, что доклад председателя Специальной комиссии В.Д. Филимонова не был утвержден на заседании Специальной комиссии, поэтому явился «не докладом председателя Специальной комиссии, а докладом депутата Филимонова от

одной из фракций Государственной Думы».

Согласно Регламенту по итогам обсуждения Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления отдельно по каждому предложению о выдвижении обвинения. Проекты постановлений о выдвижении обвинения против Президента по каждому предложению выдвижения обвинения готовятся специальной комиссией и вносятся на рассмотрение Государственной Думы в установленном Регламентом порядке. Постановление принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней либо открытым голосованием с использованием именных бюллетеней. При проведении голосования подсчет голосов поручается Счетной комиссии Государственной Думы.

На основании принятого палатой к сведению доклада Счетной комиссии о результатах голосования председательствующий по каждому предложению о выдвижении обвинения объявляет, какое решение принято. Решение о выдвижении обвинения, за которое было подано две трети голосов от общего числа депутатов палаты, оформляется постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования (ст. 180 Регламента Государственной Думы).

Результаты голосования по вопросу о выдвижении обвинения против Президента РФ в мае 1999 г. оказались отрицательными, ни один пункт обвинения не получил искомого большинства – 300 голосов нижней палаты и, таким образом, выдвижение обвинения не состоялось. С другой стороны, все пункты обвинения получили более половины голосов депутатов – первый пункт – 240 голосов, второй – 263, третий – 283, четвертый – 241, пятый – 238.

В связи с этим необходимо заметить, что квалифицированное большинство голосов, требуемое для выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ, представляется завышенным. Следует учитывать, что Государственная Дума лишь предъявляет обвинения, то есть привлекает главу государства к ответственности, что еще должно быть

поддержано Советом Федерации двумя третями его состава. В этих условиях для предъявления обвинения Президенту РФ Государственной Думой вполне достаточно большинства от списочного состава, что, кстати, вполне соответствует и зарубежной практике импичмента.

Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ (ст. 180 Регламента).

Совет Федерации начинает рассмотрение обвинения Президента РФ после получения из Государственной Думы постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления. Вместе с постановлением Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в Совет Федерации направляется заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ (ст. 172 Регламента Совета Федерации).

По получении из Государственной Думы этих документов Председатель Совета Федерации немедленно направляет постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ и тексты всех связанных с этим обвинением документов в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам и созывает Совет Федерации для принятия решения о направлении запроса в Конституционный Суд РФ о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Вопрос об отрешении Президента РФ от должности без обсуждения включается первым в повестку дня заседания Совета Федерации, созываемого Председателем Совета Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда РФ о соблюдении

установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (статья 173).

Регламентные нормы в части судебного участия в отрешении Президента РФ от должности представляются коллизионными. В Регламенте Государственной Думы говорится о направлении палатой постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ в Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ для дачи заключений. В Регламенте Совета Федерации говорится о запросе в Конституционный Суд для дачи заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. О запросе в Верховный Суд РФ ничего не говорится. Это не может не вызывать вопросы: требуется ли Совету Федерации обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ, если Государственная Дума направила свое решение Конституционному Суду именно для дачи заключения, что в принципе равносильно запросу. А если да, то почему в Регламенте верхней палаты не говорится о направлении запроса в Верховный Суд, заключение которого должно иметь место до вынесения верхней палатой своего решения? Отсутствие четкости в подобных вопросах может на практике затруднить реализацию процедуры импичмента. Вполне можно согласиться с мнением С.А. Авакьяна, который обоснованно отмечает, что если Государственная Дума принимает постановление о выдвижении обвинения, доводит его до сведения Верховного Суда и предлагает ему дать заключение, возникает вопрос: будет ли Верховный Суд давать заключение по просьбе одного органа и направлять его в другой орган? «Вопрос этот не риторический: согласно статье 172 Регламента Совета Федерации, данная палата начинает рассмотрение обвинения против Президента по получении из Государственной Думы постановления о выдвижении обвинения и заключения Верховного Суда РФ» [120, с.94-95].

Представляется, что регламентные нормы должны получить согласование в части участия в отрешении Президента РФ от должности высших судов.



В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливается, что запрос в Конституционный Суд РФ о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления допустим, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления (ст. 108).

Таким образом, согласно закону о Конституционном Суде заключение Верховного Суда РФ должно предшествовать заключению Конституционного Суда РФ, что, заметим, отнюдь не вытекает из конституционных требований.

Запрос о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления направляется в Конституционный Суд РФ не позднее месяца со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения. К запросу прилагается текст решения Государственной Думы о выдвижении обвинения, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса на заседании Государственной Думы и тексты всех связанных с этим обсуждением документов, а также текст заключения Верховного Суда РФ (ст. 108 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ дает одно из следующих заключений:

- 1) о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения;
- 2) о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

В случае принятия Конституционным Судом решения о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления предусмотренное Конституцией РФ рассмотрение обвинения прекращается (статья 110 ФКЗ).

Мы поддерживаем предложение о том, чтобы заключения Конституционного Суда РФ, как и постановления этого органа, выносились именем Российской Федерации [121, с.12-13].

Обращается внимание на отсутствие процессуальной регламентации дачи Верховным Судом РФ заключения по вопросу отрешения Президента от должности, что естественно вытекает из отсутствия статутного акта об этом органе, работа над которым непозволительно затянулась. На практике это может заблокировать процедуру импичмента, поскольку неясно, какая структура Верховного Суда должна давать заключение? Примечательно, что этими вопросами было озабочено и Конституционное Собрание, которое, однако, не дало на них ответа. Так, А.А. Котенков на Собрании заметил: «Сколько членов в Верховном Суде? Свыше 100. Какая из коллегий Верховного Суда будет рассматривать этот вопрос – или пленум, или военная коллегия, или какая другая? Где это записано?» [84, т. 14, с.89].

По мнению Н.С. Зыковой, для дачи Верховным Судом РФ рассматриваемого заключения Президента РФ признаков преступления соответствующая процедура должна быть предусмотрена Уголовно-процессуальным кодексом РФ, которая в настоящее время отсутствует.

«Следовательно, Верховный Суд, получив соответствующие материалы, не сможет их рассмотреть и дать заключение, пока в Уголовно-процессуальный кодекс не будут внесены нормы, регулирующие порядок дачи Верховным Судом заключения о наличии в действиях Президента признаков преступления» [122, с.89]. Нам представляется, что Верховный Суд все же должен дать заключение по вопросу импичмента, имея в виду, что отрешение Президента от должности есть не судебная, а конституционная процедура, которая не должна регламентироваться уголовно-процессуальным законодательством.

Согласно Регламенту верхней палаты о дате заседания Совета Федерации, на котором предполагается рассмотреть вопрос об отрешении Президента РФ

от должности, Совет Федерации уведомляет Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ (п. 1 ст. 174).

На заседание Совета Федерации приглашаются Президент РФ, Председатель Государственной Думы, Председатель Правительства РФ, члены специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ (п. 2 ст. 175).

Рассмотрение вопроса об отрешении Президента от должности начинается с сообщения Председателя Совета Федерации об основаниях выдвижения обвинения против Президента РФ. Затем слово предоставляется Председателю Конституционного Суда РФ для оглашения заключения Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. После этого слово предоставляется Председателю Верховного Суда РФ для оглашения заключения Верховного Суда о наличии в действиях Президента признаков преступления. Затем заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам. Президенту РФ либо его представителю может быть предоставлено слово по его желанию (ст. 175 Регламента).

Постановление об отрешении Президента РФ от должности принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней. Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации, и оформляется постановлением Совета Федерации. Если решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности не набрало необходимого количества голосов, рассмотрение обвинения против Президента РФ прекращается, что оформляется постановлением Совета Федерации. Постановление Совета Федерации незамедлительно доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения (ст. 176).

Является ли решение Совета Федерации безапелляционным. Г.В. Дегтев допускает ситуацию обжалования решения Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности в Верховный Суд РФ. «Представим, например, - пишет автор, - что Президент считает решение Совета Федерации принятым с нарушением правовых процедур. Он откажется его признать и оспорит постановление Совета Федерации (как ненормативный акт) в Верховный Суд РФ. Ждать ли решения Верховного Суда или же постановление Совета Федерации надлежит немедленно исполнить? Думается, следует определить срок для обращения Президента в Верховный Суд РФ. При обращении в Верховный Суд Президент сохраняет свои полномочия до вынесения решения этим органом. Следует определить срок, в течение которого Верховный Суд РФ обязан рассмотреть данный вопрос. Необходимо предотвратить ситуацию, когда постановление Совета Федерации об отрешении выполнено, президентские обязанности перешли к Председателю Правительства, а вместо этого Верховный Суд РФ отменил постановление Совета Федерации» [123, с.105].

Исследование института отрешения от должности Президента России не может не вызывать вопроса, возможно ли последующее привлечение главы государства к конституционной ответственности по тем же основаниям, имея в виду, что Президент России в порядке импичмента отвечает только за конкретные действия. Представляется, что импичмент по тем же основаниям не должен иметь рецидива, что диктуется соображениями государственной стабильности. Интересам конституционной законности противоречит ситуация, когда глава государства может по тем же основаниям бесконечно привлекаться к ответственности. Здесь можно воспользоваться опытом зарубежных стран, регламентирующих данную проблему. Так, согласно Конституции Грузии, если парламент в тридцатидневный срок не примет решения об отрешении Президента от должности, вопрос считается снятым с повестки дня и в течение последующего года не допускается предъявление обвинения по тем же основаниям (ч. 4 ст. 63).

Часть 3 статьи 93 Конституции РФ, на наш взгляд, должна получить следующую редакцию: «Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным. Последующее выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации по тем же основаниям допускается не ранее чем через год».

Характеризуя реализацию ответственности Государственной Думы Федерального Собрания РФ, необходимо отметить, что право выражения парламентского недоверия Правительству потеряло бы свою эффективность, если бы не существовало гарантий неприкосновенности Государственной Думы, определенных обстоятельств, блокирующих досрочное прекращение полномочий нижней палаты парламента. Безусловное право роспуска парламента на практике может привести к отмиранию института парламентского недоверия, который составляет характерную принадлежность современного парламентаризма, ослаблению контрольных функций народного представительства над исполнительной властью. Согласно Конституции РФ, Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ, в период действия на всей территории военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч.ч. 4-5 ст. 109).

Для констатации взаимоотношений Государственная Дума – Правительство РФ значимым является конституционное указание о том, что Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции РФ, то есть в связи выражением ею недоверия Правительству РФ либо отказом тому в доверии, в течение года после ее избрания. Это предоставляет Государственной Думе возможность добиться реальной отставки Правительства РФ, выразив в пределах этого

срока дважды в течение трех месяцев ему недоверие, что вынудит Президента объявить правительственную отставку, которая в этой ситуации уже не может быть предотвращена роспуском Государственной Думы. Как отмечает О.Н. Булаков, «в эти периоды у Президента нет альтернативы, возможна только отставка Правительства. Однако в другие периоды досрочный роспуск может быть весьма реальным для Государственной Думы в случае неодобрения ею деятельности Правительства» [124, с.292]. Заметим, что аналогичное ограничение существует во Франции и других зарубежных странах.

Подобные гарантии неприкосновенности можно считать своего рода вторичными сдержками, препятствующими выходу главы государства, применяющего конституционное наказание, за пределы разумной достаточности.

Представляется, что перечень этих вторичных сдержек в отношении Государственной Думы является недостаточным. Вряд ли целесообразно распускать Государственную Думу в последние месяцы ее легислатуры, проще дождаться очередных думских выборов. Мы, далее, полагаем юридически недостаточным ограничение роспуска введением военного или чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации. На наш взгляд, достаточно введение чрезвычайного или военного положения на большей части территории Федерации, чтобы роспуск был невозможен. Можно согласиться со следующей озабоченностью автора: «Конституция не учитывает, - пишет он, - что гипотетически возможна следующая ситуация: соответствующее положение будет введено не на всей, а на почти всей территории РФ (за исключением, например, одного субъекта Федерации). Получается, что в таком случае Думу можно распустить. Но ст. 56 Конституции не относит к числу не подлежащих ограничению прав избирательное, т.е. в условиях чрезвычайного и, очевидно, военного положения проведение выборов сомнительно. В указанном случае новая Дума не может быть сформирована» [125, с.68-69].

Говоря об ответственности Правительства РФ, необходимо отметить, что она состоит в объявлении его отставки главой государства во всех случаях кроме добровольной отставки. Как отмечает Г.С. Кильдина, «отставка – это добровольное или принудительное прекращение исполнения полномочий государственного органа или лиц, полномочия которых связаны с государственной деятельностью, влекущее утрату полномочий субъектами отставки» [126, с.19].

Основанием отставки может выступать выраженное Государственной Думой недоверие Правительству РФ, однако актом ответственности будет являться именно отставка Правительства, произведенная указом Президента РФ, а не вотум недоверия, который в системе правительственной ответственности имеет только инициативный характер. Государственно-правовая ответственность на Правительство РФ, таким образом, налагается Президентом России, что не исключает наличия парламентской ответственности Правительства в России, поскольку, объявляя отставку Правительства РФ, снискавшего недоверия Государственной Думы, Президент действует не по собственной инициативе, а по настоянию нижней палаты. В.А. Виноградов справедливо утрату доверия полагает основанием конституционно-правовой ответственности правительства [127, с.9].

Здесь необходимо отметить, что объявлять правительственную отставку, может только действующий Президент России, но не исполняющий его обязанности. Хотя объявление отставки Правительства РФ не входит в число т.н. непередаваемых полномочий главы государства, упоминаемых в части 3 статьи 92 Конституции РФ, однако фактически временно исполняющий обязанности Президента России не может этого сделать, поскольку одновременно является главой Правительства. В части 3 ст. 94 Конституции к полномочиям, которые не может осуществлять исполняющий обязанности Президента РФ, следует поэтому добавить – «принимать решение об отставке Правительства Российской Федерации».



Термин «выражение недоверия» не получил внятного научного определения. Само по себе понятие «недоверие» не имеет четкой юридической конфигурации, является своего рода эвфемизмом требования отставки. Выражение недоверия Государственной Думой Правительству РФ (как и отказ в доверии) на деле означает требование правительственной отставки, обращенное к главе государства.

Механизм правительственной ответственности находит подробную конституционную запись. Согласно статье 117 Конституции РФ Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации (часть 2).

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу (часть 3 статьи 117).

Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов (часть 4 статьи 117).

Здесь обращается внимание на некоторую несогласованность конституционных формулировок, определяющих механизм выражения

недоверия и отказа в доверии, что на практике может вызвать серьезные разночтения.

Согласно части 3 статьи 117, в случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. Таким образом, вторичное в течение трех месяцев недоверие Правительству Государственной Думой влечет обязательный роспуск палаты.

В случае же отказа в доверии, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы. Подобная формулировка не позволяет однозначно ответить на вопрос, обязан ли Президент объявить об отставке Правительства или распустить Государственную Думу. Эта формулировка теоретически предоставляет главе государства уклониться от принятия конкретного решения.

Мы все же полагаем, что отказ в доверии Правительству РФ Государственной Думой должен влечь либо отставку Правительства, либо роспуск Государственной Думы, в противном случае теряет юридический смысл запрос парламентского доверия Правительством, который должен прояснить позиции сторон. В то же время, части 3 и 4 Конституции в виду возможности их разночтения должны быть текстуально согласованы между собой.

Недостатком конституционной формулы ответственности федерального Правительства следует признать и отсутствие в части 3 статьи 117 определенного срока принятия Президентом РФ решения об отставке Правительства или роспуске Государственной Думы, что позволяет главе государства затянуть принятие решения. По аналогии с частью 4 той же статьи Конституции РФ этот срок мог бы быть равен 7 дням.

С.А. Авакьян считает необходимым изменить формулу парламентского недоверия правительству, полагая, что «стоит повысить планку, например, за

недоверие надо голосовать двумя третями палаты, за доверие достаточно простого большинства» [128, с.16]. С этим предложением согласиться сложно, выражение недоверия и отказ в доверии имеют одинаковые последствия – роспуск парламента или отставка правительства. По существу, речь идет об одном институте – парламентском недоверии правительству, который различается в зависимости от инициативы недоверия – парламентской или правительственной. Заметим, что в подавляющем большинстве зарубежных стран вотум недоверия правительству принимается большинством от списочного состава парламента и только в отдельных странах для этого требуется квалифицированное большинство. Так, в Кыргызстане постановление Собрания народных представителей о недоверии Премьер-министру принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов палаты (ч. 5 ст. 71 Конституции).

Основания ответственности Правительства РФ конституционно не определены, что соответствует политической природе этой ответственности, однако в одном случае это основание выделено. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1995 год» устанавливалось, что при отклонении федерального бюджета в первом чтении Государственная Дума могла принять решение о возвращении законопроекта о бюджете Правительству РФ, который должен был в течение 20 дней представить в Государственную Думу новый проект бюджетного закона с учетом рекомендаций, изложенных в Сводном заключении. Возвращение законопроекта осуществлялось один раз. В случае повторного его отклонения Государственная Дума могла выразить недоверие Правительству РФ или принять решение о создании соответствующей согласительной комиссии [129, ст. 2929]. Подобное законоположение, однако, представляется неконституционным, Конституция РФ не выделяет основания парламентской ответственности Правительства РФ, в виду чего они не могут устанавливаться текущим законодательством.

Несмотря на отсутствие в Конституции формальных оснований для выражения недоверия Правительству РФ, все же оно не может быть совершенно произвольным и должно иметь под собой критику правительственной политики. Эта мысль нашла выражение в Регламенте Государственной Думы, который требует, чтобы предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации было мотивированным. Если следовать буквальному смыслу этого положения, то инициатива о выражении недоверия Правительству РФ не может состояться, Государственная Дума не вправе рассматривать вопрос о выражении недоверия Правительству РФ (статья 149 Регламента Госдумы), если предложение не мотивировано. Регламент нижней палаты, правда, не определяет степень мотивированности предложения, которая, конечно же, не может устанавливаться математическим образом, в то же время предполагается, что предложение о выражении недоверия Правительству РФ инициативной группой депутатов должно содержать конкретные претензии к этому органу, должно его в чем-то обвинять с позиций законности или хотя бы целесообразности.

Подобная мотивация всегда присутствовала в практике парламентской ответственности Правительства России. Так, В июне 1995 г. группа депутатов Государственной Думы выступила с предложением о выражении недоверия Правительству РФ, подписав соответствующее заявление. Мотивация этой инициативы была приведена в докладе депутата С.Ю. Глазьева на пленарном заседании Государственной Думы 21 июня 1995 г., в котором содержались конкретные обвинения в адрес Правительства, связанные с ухудшением экономической ситуации в стране. «Выражение недоверия Правительству, - отметил докладчик, - это мужественный и единственно возможный конституционный шаг Государственной Думы, направленный на то, чтобы преодолеть паралич и безволие исполнительной власти. Отступить нам некуда. Кроме Государственной Думы, никто в нашей стране не может остановить это безумие. Если мы не отправим в отставку нынешнее Правительство и не

создадим возможности для изменения экономической политики, то этого не сделает уже никто. Поэтому от имени более ста депутатов, подписавших заявление о недоверии Правительству, я призываю вас проявить гражданское мужество и ответственность, выполнить свой общественный долг и выразить недоверие нынешнему кабинету министров» [105, т.18, с.534].

Российская модель правительственной ответственности является уникальной в том смысле, что роспуск Государственной Думы производится главой государства при двойном в течение трех месяцев вотуме парламентского недоверия. С одной стороны, это затягивает разрешение правительственного кризиса, с другой – дает Государственной Думе явные преимущества в споре с Правительством, позволяет нижней палате смело не доверять Правительству, поскольку однократный вотум недоверия не влечет ее роспуска, на что подобная норма и была рассчитана. В процессе обсуждения проекта действующей Конституции на Конституционном совещании, например, А.А. Котенковым было отмечено, что «опасно, когда Дума выражает недоверие и тут же подлежит роспуску, возникает опасность, что Государственная Дума никогда не решится выразить недоверие Правительству... Тогда Дума спокойно выражает недоверие, это по крайней мере сигнал Президенту, что не все в порядке с Правительством. При повторном выражении недоверия она может быть распущена. А если сразу будем говорить, что Дума должна быть распущена, то Дума никогда не выразит недоверие» [84, т.19, с.320].

Как мы отметили выше, Правительство РФ в конституционно-правовом отношении отвечает, как перед главой государства, так и перед парламентской палатой. Однако первая линия ответственности является более выраженной, поскольку Правительство в безусловном порядке отвечает перед Президентом РФ, пользующимся дискреционным правом смещения Правительства и любого его члена. Однако устойчивость Правительства и правительственной политики в целом поддерживается режимом разделения властей, в котором задействован и Президент России. Последнему в своем отношении к Правительству

приходится учитывать позицию Государственной Думы, которая утверждает главу Правительства. Произвольные действия Президента чреваты конфронтацией с нижней палатой, которая может отказать Президенту в назначении нового премьера.

Многие авторы считают парламентскую ответственность Правительства РФ недействительной, указывая на возможность роспуска Государственной Думы, блокирующего выражение недоверия Правительству или отказ ему в доверии. М.Н. Пригон, например, пишет: «Конечно же, Государственная Дума вправе принять или не принять решение, например, о доверии Правительству. Тем не менее, принятие такого решения, может повлечь катастрофические последствия, для действующего состава Государственной Думы и каждый депутат это понимает. Положения статей 117 и 111 Конституции России реализуют систему сдержек и противовесов, устанавливают баланс ветвей власти, но самостоятельности при решении вопросов, от которых зависит продолжение деятельности Государственной Думы в прежнем составе, в полном смысле слова нет» [130, с.114].

Заметим в этой связи, что парламентский роспуск выступает альтернативной правительственной отставки в мире повсеместно и является закономерным в том смысле, что в противном случае парламент получил бы право принудительной отставки правительства, а по существу смещения правительства, что нарушило бы паритет законодательной и исполнительной власти. Как отмечает С.А. Игнатов, «вотум недоверия Правительству означает правительственный кризис, который может быть разрешен либо отставкой правительства и созданием нового, которое пользовалось бы доверием Думы, либо роспуском Думы и избранием новой, с которой Президент РФ легче нашел бы взаимопонимание в вопросе о кандидатуре главы Правительства и, соответственно, о правительственной политике» [131, с.152]. Конституционный Суд РФ указал, что роспуск Государственной Думы как конституционно-правовой способ разрешения возможных конфликтов между Президентом РФ и

Государственной Думой при отказе Правительству РФ в доверии преследует конституционную цель обеспечить продолжение функционирования Правительства РФ, поддерживаемого Президентом РФ вопреки недоверию, выраженному Правительству Думой. Превентивное значение конституционно-правовых последствий возможного роспуска Государственной Думы, отметил Конституционный Суд, заключаются в том, что они призваны удерживать Президента Российской Федерации и Государственную Думу от «необоснованных конфликтов», препятствующих согласованному функционированию и взаимодействию органов государственной власти [132, ст. 6447].

Интересы парламента в конфликте с правительством гарантируются неприкосновенностью парламента, который при определенных обстоятельствах не подлежит роспуску. В Российской Федерации Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции РФ, в течение года после ее избрания (ч. 3 ст. 109 Конституции), что позволяет ей в этот период все же добиться путем выражения недоверия отставки Правительства.

Роспуск парламента – крайне непопулярная мера, чреватая политическим поражением главы государства, что заставляет его учитывать парламентскую позицию, о чем свидетельствует и отечественный опыт. Так, в сентябре 1998 г., Президент РФ Б.Н. Ельцин назначил Председателем Правительства РФ М.Е. Примакова, кандидатура которого оказалась приемлимой для Государственной Думы, дважды перед тем отвергнувшей кандидатуру

В.С. Черномырдина, и таким образом, оказавшейся на грани роспуска.

Полнота правительственной ответственности перед главой государства проявляется и в том, что, в отличие от парламентской ответственности, Правительство РФ несет перед главой государства как солидарную, так и персональную ответственность, Президент России может объявить, как отставку Правительства в целом, так и освободить от должности члена Правительства по предложению его Председателя.



Председатель Правительства РФ, однако, обладает существенными гарантиями, согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке и в случае невозможности исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий (статья 7). Из этого следует, что Президент РФ не вправе по собственной инициативе освободить от должности главу Правительства, что, разумеется, не препятствует ему подвергать Правительство конституционной ответственности, к которой он может легко прибегнуть, объявляя отставку Правительства в целом.

Механизм парламентской ответственности Правительства РФ детализируется в Регламенте Государственной Думы, содержащей главу 18 - «Рассмотрение вопросов, связанных с доверием Правительству Российской Федерации», представляя собой, таким образом, особую парламентскую процедуру.

Согласно Регламента Думы мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации может вносить группа численностью не менее одной пятой от общего (то есть, списочного) числа депутатов Думы. Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству РФ вносится в Совет Государственной Думы в письменной форме с приложением проекта постановления Государственной Думы и списка депутатов Государственной Думы – инициаторов выражения недоверия Правительству. В списке указываются номера избирательных округов либо наименования депутатских объединений, проставляются дата и личные подписи депутатов Государственной Думы.

Государственная Дума рассматривает вопрос о выражении недоверия Правительству РФ в недельный срок после его внесения (статья 149). О.В. Клинкина справедливо отмечает ограниченность недельного срока для

оценки обоснованности обвинения. «Тем самым, - пишет она, - процедура, призванная споспешествовать контролю парламента за деятельностью органов исполнительной власти, имеет проправительственную окраску» [133, с.179-180].

Регламент Государственной Думы предоставляет возможность Правительству отстоять свои позиции в процедуре выражения недоверия. Председатель Правительства РФ, а в его отсутствие один из заместителей Председателя Правительства, исполняющий его обязанности, вправе выступить на заседании Государственной Думы с заявлением в связи с внесенным предложением о выражении недоверия Правительству РФ.

В ходе обсуждения предложения о выражении недоверия Правительству РФ депутаты Государственной Думы задают вопросы Председателю Правительства РФ и другим членам Правительства, высказываются за выражение недоверия Правительству РФ или против этого; преимущественное право на выступления принадлежит представителям депутатских объединений.

Председатель Правительства РФ или заместитель Председателя Правительства, исполняющий его обязанности, получает слово последним. В ходе обсуждения Председатель Правительства и другие члены Правительства могут получать слово для справки в пределах трех минут. Обсуждение вопроса прекращается по предложению об этом, одобренному большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании.

По желанию инициаторов процесс выражения недоверия Правительству РФ может быть прерван. Если в ходе обсуждения указанного вопроса депутаты Государственной Думы - инициаторы выражения недоверия Правительству Российской Федерации отзывают свои подписи и при этом численность депутатов Государственной Думы, внесших предложение о недоверии Правительству Российской Федерации, становится менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы, то вопрос о выражении недоверия Правительству Российской Федерации исключается из порядка работы палаты без дополнительного голосования» (ст. 150 Регламента).

Государственная Дума принимает постановление о недоверии Правительству РФ большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Постановление о недоверии Правительству РФ по решению Государственной Думы принимается открытым или тайным голосованием. Предложение о выражении недоверия Правительству РФ считается отклоненным, если оно не набрало большинства голосов от общего числа депутатов палаты (ст.151).

Законодательный механизм выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ, на наш взгляд, требует совершенствования. Здесь можно воспользоваться зарубежной практикой, достаточно наработанной. Как нами отмечалось, во многих странах механизм парламентской ответственности правительства включает такой институт, как отсрочка голосования, когда вопрос о выражении недоверия правительству голосуется в парламенте не сразу после его инициирования, а спустя определенное время, что дает возможность сторонам конфликта прийти к соглашению, избежать правительственную отставку или парламентский роспуск. Представляется, что подобная отсрочка, облегчающая поиск компромисса, должна применяться и в вопросах ответственности Правительства России. В статью 151 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ можно внести дополнение, в соответствии с которым вопрос о выражении Государственной Думой недоверия Правительству РФ может ставиться на голосование не ранее чем через 48 часов после внесения предложения о выражении недоверия.

Очевидно, что для успешной деятельности Правительства оно должно быть некоторым образом застраховано от злоупотребления правом парламентского контроля правительственной деятельности. Так, выражение правительству недоверия, как представляется, не должно иметь место в начале его легислатуры, правительство должно иметь возможность реализовать себя, прежде чем подвергнуться парламентскому недоверию, осуществить правительственную программу, которую оно обычно представляет парламенту. Согласно Регламенту Государственной Думы, кандидат на должность

Председателя Правительства РФ представляет палате программу основных направлений деятельности будущего Правительства, которую можно в целом полагать правительственной программой.

Учитывая зарубежный опыт, можно было бы законодательно сформулировать, что недоверие Государственной Думой Правительству РФ не может быть выражено ранее, чем через шесть месяцев после его формирования, а также дважды в течение одной сессии Государственной Думы.

Институт парламентской ответственности Правительства РФ носит солидарный характер, исключаящий вотум недоверия отдельным министрам, что вытекает из коллективной природы Правительства, составляющего единую команду. Некоторые авторы полагают подобную ответственность недостаточной, не позволяющей индивидуализировать вину членов Правительства, порождающей ситуацию круговой поруки. Так, по мнению

А.Н. Шеяна, «коллективная ответственность Правительства России могла бы дополняться ответственностью персональной, что позволило бы индивидуализировать вину членов этого органа, которую институт коллективной ответственности обезличивает» [134, с.118]. О.О. Миронов в свою очередь полагает, что Государственная Дума должна иметь право «выражать недоверие не только Правительству, но и любому члену Правительства» [135, с.7].

Индивидуальная министерская ответственность имеет то преимущество, что не вызывает ситуацию правительственной отставки или парламентского роспуска, поскольку носит частный характер, не затрагивающий общего положения правительства в разделении властей. Теоретически посредством выражения персонального недоверия парламент может добиться отставки практически всех министров, кроме первого, не подвергая себя при этом опасности роспуска.

Необходимо отметить, что в практике думской деятельности в России имели место индивидуальные вотумы недоверия. Так, 10 марта 1995 г.

Государственная Дума приняла постановления, в которых выражалось недоверие министру внутренних дел РФ В.Ф. Ерину и исполняющему обязанности Генерального прокурора РФ А.Н. Ильюшенко, который, кстати, не входил в состав Правительства.

21 июня 1995 г. Государственной Думой были приняты Постановления о рекомендации Президенту РФ и Председателю Правительства РФ освободить от занимаемой должности Заместителя Председателя Правительства РФ Н.Д. Егорова, министра внутренних дел РФ В.Ф. Ерина и министра обороны РФ П.С. Грачева [136]. Заметим, что недоверие выражалось силовым министрам, которые фактически выведены из подчинения Правительства РФ. Предложение рекомендовать Президенту освобождение от должности руководителя Федеральной службы безопасности С.В. Степашина не было поддержано палатой.

В феврале 2005 г. на заседании Государственной Думы было высказано предложение о выражении недоверия министру здравоохранения и социального развития РФ М.Ю. Зурабову.

Случаи выражения персонального недоверия членам федерального Правительства следует признать неконституционными и, разумеется, не порождающими юридической ответственности. Как справедливо указывается в литературе, «в отношении конкретного члена Правительства депутаты могут предлагать рекомендации, которые могут быть учтены или не приняты во внимание Президентом Российской Федерации» [137, с.372].

Что касается предложений о введении в России института персональной правительственной ответственности наряду с солидарной, то нам они не представляются основательными. Во-первых, солидарная правительственная ответственность в мире явно преобладает, что находит оправдание в коллективной природе правительства как органа государственной власти. Самостоятельность отдельных министров не слишком велика, чтобы отвечать за содеянное. Парламент, злоупотребляя правом индивидуального недоверия,

может добиться отставки практически всего кабинета, что противоречит целям персонального вотума недоверия. Кроме того, недоверие парламент может выражать лишь тем, в назначении которых он принимал участия. Между тем, члены Правительства РФ (кроме Председателя Правительства) назначаются на должность Президентом без всякого участия Государственной Думы и доверием обязаны не нижней палате парламента, а главе государства. Государственная Дума формально не может выразить недоверия и Председателю Правительства РФ, однако выражение недоверия Правительству в целом равносильно выражению недоверия главе Правительства, который определяет правительственную политику. Во всяком случае, отставка Правительства РФ в виду думского вотума недоверия, обязательно будет означать смену Председателя Правительства. Не случайно, во многих странах (ФРГ, например) недоверие выражается не правительству в целом, а его главе.

Проблема заключается и в том, что федеральные министры находятся в разном подчинении. Согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ непосредственно руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Правительство РФ лишь координирует деятельность этих федеральных органов исполнительной власти (ст. 32). Как отмечает В.Е. Чиркин «эта уникальная мера неизвестна другим правительствам мира. В президентских и полупрезидентских республиках премьер-министр иногда непосредственно отвечает за отдельные сферы, хотя в составе правительства имеется соответствующий министр, но такого порядка, чтобы часть министров официально подчинялась только президенту, а часть – премьеру, насколько нам известно, не существует. Конечно, определяя основные направления деятельности правительства или непосредственно руководя им, президент уделяет неодинаковое внимание различным

ведомствам, поддерживая более тесные контакты с ключевыми министерствами, но разделение, проведенное в России, в какой-то мере подрывает саму коллегия правительства» [138, с.397].

Вряд ли уместным будет выглядеть вотум парламентского недоверия министрам, находящимся в прямом подчинении главе государства, фактически это будет означать парламентский контроль за самим Президентом, что противоречит государственной схеме полупрезидентского правления.

Проявлением парламентской ответственности Правительства РФ выступает и отказ Правительству в доверии со стороны Государственной Думы (ч. 4 ст. 117). Этот институт подтверждается и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», согласно которому «Председатель Правительства Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. В этом случае Государственная Дума вправе либо выразить Правительству Российской Федерации доверие, либо отказать в доверии Правительству Российской Федерации».

Процедура отказа Правительству РФ в доверии определена в Регламенте Государственной Думы. Представление Председателя Правительства о выражении Правительству доверия должно быть мотивировано, а текст представления подлежит немедленному распространению среди депутатов Государственной Думы (п. 1 ст. 153 Регламента).

Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству РФ во внеочередном порядке. Совет Государственной Думы вправе определить срок, необходимый для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о доверии Правительству РФ (п. 2 ст. 153 Регламента).

Обсуждение вопроса о доверии Правительству РФ, поставленного Председателем Правительства РФ, проводится в порядке, установленном для обсуждения вопроса о выражении недоверия Правительству. Решение о



доверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, результаты голосования оформляются постановлением (п. 1 ст. 154 Регламента Государственной Думы).

Если решение о доверии Правительству РФ не принимается, на голосование ставится вопрос об отказе в доверии Правительству. Если ни одно из этих решений не принимается, рассмотрение вопроса прекращается (ч.ч. 2-3 ст. 154).

Последнее положение представляется алогичным. Государственная Дума сообразно логике вещей должна голосовать вопрос о выражении Правительству доверия, которое оно запрашивает у нижней палаты, и если голосование оказывается отрицательным, то тем самым Государственная Дума отказывает Правительству в доверии, что делает излишним голосование вопроса об отказе Правительству в доверии. Совершенно абсурдной представляется ситуация, допускаемая Регламентом, при которой Государственная Дума одновременно не принимает решения о доверии Правительству и не отказывает Правительству в доверии.

Проблемным представляется вопрос соединения институтов выражения недоверия и отказа в доверии в парламентском процессе. Допустим ли запрос думского доверия Правительством РФ в период рассмотрения нижней палатой вопроса о выражении Правительству недоверия, имея в виду, что эти процедуры инициируются разными субъектами и во времени должны быть разделены. В практике взаимоотношений Государственной Думы и Правительства РФ подобная коллизия имела место.

После выражения 21 июня 1995 г. Правительству РФ недоверия Государственной Думой Председатель Правительства поставил перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству в порядке части 4 статьи 117 Конституции РФ. В специальном письме Председателя Правительства РФ В.С. Черномырдина Государственной Думе от 22 июня 1995 г. говорилось о неопределенности положения Правительства в связи с

выраженным ему недоверием Государственной Думой, с чем Президент не согласился. По мнению Председателя Правительства, длительная, до трех месяцев неопределенность положения Правительства могла привести к резкому ухудшению социально-экономической ситуации, оставит страну без бюджета на 1996 г., разрушить взаимодействие исполнительной и законодательной власти и тем самым вызвать политическую дестабилизацию, а также затруднить международно-правовые действия Правительства России, «чем создается реальная угроза стабильному функционированию государственной власти в стране». Правительство полагало, что начатая Государственной Думой процедура выражения недоверия Правительству РФ в соответствии с частью 3 статьи 117 Конституции РФ не может служить основанием для отказа рассмотрения настоящего представления. Председатель Правительства при этом просил рассмотреть вопрос о доверии Правительству во внеочередном порядке [139].

В Российской газете было помещено заявление Председателя Правительства РФ, в котором говорилось: «Вчера, как известно, Государственная Дума выразила недоверие Правительству России. Сегодня Президент не согласился с этим и поддержал Правительство... Только что на заседании Правительства я посоветовался с коллегами – что делать в данной ситуации. Единогласно принято следующее решение: в соответствии с Конституцией самим поставить вопрос о доверии перед Государственной Думой. Мы сознательно идем на это, чтобы добиться ясности и определенности. Другого пути избежать страшного ущерба для страны я не вижу. Убежден, что Государственная Дума не уклонится от рассмотрения этого вопроса и поставит его на обсуждение в ближайшее время во внеочередном порядке, как того требует Конституция и Регламент Думы... Подтверждая готовность и стремление к такому взаимодействию со стороны Правительства, я ставлю вопрос о доверии» [139].

Постановка Председателем Правительства РФ вопроса о доверии со стороны Государственной Думы последней была оценена негативно, как попытка парализовать вотум недоверия Правительству РФ, который для реализации нуждался в повторном голосовании. Регламент Государственной Думы не регулировал подобную ситуацию, названную «встречным иском». Депутат О.О.Миронов заявил: «Государственная Дума начала процесс недоверия Правительству. Включился механизм реализации части 3 статьи 117. Мы не боимся роспуска Государственной Думы. При любой постановке вопроса – о недоверии, о доверии Правительству – мы будем голосовать против Правительства. Но нужно до конца пройти процедуру, предусмотренную частью 3 статьи 117. Если у Правительства иное толкование Конституции, пусть оно обратится в Конституционный Суд по поводу толкования действующей Конституции» [105, т.18, с.640]. Депутат В.А. Боков предложил считать обращение Председателя Правительства неправомерным, «не имеющим под собой никакой основы» [105, т.18, с.657].

Предложение о включении вопроса о выражении доверия Правительству РФ не нашло поддержки депутатов и не было внесено в повестку дня заседания Государственной Думы [105, т.18, с.651].

Впоследствии в Регламент Государственной Думы были внесены поправки, разрешающие ситуацию «встречного иска». Согласно действующей редакции Регламента, если Председатель Правительства РФ ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ в период внесения или рассмотрения депутатами Государственной Думы предложения о выражении недоверия Правительству РФ, первым рассматривается предложение депутатов Государственной Думы о выражении недоверия Правительству РФ. В случае принятия Государственной Думой постановления о недоверии Правительству РФ и объявления Президентом РФ несогласия с решением Государственной Думы представление Председателя Правительства РФ рассматривается по истечении трех месяцев со дня его внесения.

Ситуация, таким образом, разрешена в пользу Государственной Думы, которая рассматривает постановку вопроса о доверии Правительству РФ только после истечения трехмесячного периода, отведенного на выражение Правительству недоверия.

Подобная позиция нам представляется неконституционной. Конституция РФ не связывает запрос думского доверия Правительством каким-либо сроком или обстоятельством. Исходя из буквального смысла основного закона Председатель Правительства РФ во всякое время вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. В упомянутом письме Председателя Правительства в Государственную Думу справедливо отмечалось, что «постановка вопроса о доверии самим Правительством является самостоятельным конституционным основанием разрешения парламентско-правительственного кризиса» [139].

Разумеется, Государственная Дума не может одновременно рассматривать вопросы выражения недоверия Правительству и запроса Правительством доверия, которые требуют самостоятельных парламентских процедур. В связи с этим представляется, что при запросе доверия Правительством РФ Государственная Дума должна сначала дать оценку этому запросу, а уже затем решать вопросы выражения недоверия Правительству.

Законодательство ничего не говорит относительно возможности Председателя Правительства РФ отозвать свой запрос доверия, однако в практике этот вопрос получил положительное разрешение. На заседании Государственной Думы 1 июля 1995 г., на котором повторное голосование недоверия Правительству РФ не дало необходимого большинства (за выражение недоверия Правительству проголосовало лишь 189 депутатов (42%)) Председатель Правительства РФ В.С.Черномырдин, в частности, отметил: «Состоявшееся только что голосование подвело черту под парламентско-правительственным кризисом. Кризис урегулирован на основе компромисса в рамках, предусмотренных Конституцией Российской Федерации,

согласительных процедур при прямом участии Президента России. Путь к этому был не прост, и тем не менее мы с удовлетворением можем сегодня сказать, что в конечном счете все стороны проявили политическую ответственность, выдержку, способность найти выход из сложившейся ситуации. Вчера вечером состоялось заседание Правительства, на котором всесторонне было проанализировано сложившееся положение дел. Было принято решение, если Государственная Дума проходит свой путь или часть пути в разрешении конфликта, то Председатель Правительства не будет настаивать на реализации права, предоставленного ему частью 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации, о постановке перед Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации. Именно это я сейчас и делаю» [86, с.12].

Представляется, что подобная практика нуждается в законодательном подтверждении. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» и Регламенте Государственной Думы следует отразить возможность Председателя Правительства РФ снять вопрос о доверии Правительству РФ с рассмотрения Государственной Думой во всякое время до его голосования. Думается, что подобный отказ должен делаться в форме письма Председателя Правительства РФ в Государственную Думу.

Представляется, далее, необходимым запросу парламентского доверия, как конституционному полномочию Правительства РФ, придать более публичный характер. Федеральное законодательство не предусматривает обсуждение постановки вопроса о доверии Правительству РФ на заседании Правительства, что, на наш взгляд, противоречит статусу Правительства как коллегиального органа власти, поскольку речь идет о весьма значимом полномочии этого органа, реализация которого чревата его отставкой. В зарубежных странах такие акции подлежат предварительному обсуждению на правительстве. Так, согласно Конституции Испании, после предварительного обсуждения в Совете Министров председатель Правительства может ставить

перед Конгрессом депутатов вопрос о доверии своей программе или любому общеполитическому вопросу (ст. 112). Во Франции премьер-министр после обсуждения в Совете министров ставит перед Национальным собранием (нижняя палата) вопрос об ответственности Правительства в связи с его программой или общеполитической декларацией (абз. 1 ст. 49 Конституции). В текущем порядке Правительства премьер-министр может поставить перед нижней палатой вопрос об ответственности Правительства после обсуждения в Совете министров (абз. 3 ст. 49 Конституции).

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» необходимо закрепить, что Председатель Правительства РФ ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ после обсуждения этого вопроса на заседании Правительства РФ.

Произведенный во второй главе диссертационный анализ позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Конституционная схема импичмента Президента России является чрезмерно усложненной, что препятствует привлечение главы государства к реальной государственно-правовой ответственности. Основания этой ответственности юридически не выдержаны, расходятся с уголовным законодательством, допускают безнаказанное совершение Президентом значительного числа преступных деяний. Эти основания допускают совершение главой государства аморальных проступков, грубого или умышленного нарушения Конституции, что расходится с назначением должности главы государства, как хранителя Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

При наличии таких оснований президентской ответственности как государственная измена, совершение иного тяжкого (особо тяжкого) преступления, подтвержденных заключением Верховного Суда, практически исключается возможность принятия Советом Федерации отрицательного решения по импичменту, что делает наказание императивным, а значит,

противоречащим требованиям части 1 статьи 93 Конституции РФ – Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности.

В то же время процесс импичмента над Президентом страны Б.Н. Ельциным в 1999 г. свидетельствует о его реальной достижимости, о принципиальной возможности президентской ответственности в России, что требует, однако, серьезных процессуальных изменений в конструкции ответственности. Предъявление Президенту РФ обвинения Государственной Думой квалифицированным большинством голосов не соответствует значению этой стадии, имеющей только предварительный характер в механизме ответственности, не предрешающей вопрос о снятии с должности. Обвинение Президенту России должно предъявляться большинством от общего состава нижней палаты, как это имеет место в большинстве зарубежных стран.

2. Основания ответственности Государственной Думы Федерального Собрания РФ представляются недостаточными. Они не дают возможность гибко влиять на политику парламента, препятствовать совершению Государственной Думой неконституционных и незаконных действий. Между тем, парламентская практика свидетельствует о многочисленных отступлениях в деятельности палат Федерального Собрания России от действующего конституционного законодательства, которые остаются без надлежащей оценки. Недееспособность парламента, невозможность или неготовность начать пленарные заседания, сформировать руководящие парламентские органы, отказ или уклонение от реализации своих конституционных полномочий являют собой вполне реальные основания, препятствующие нормальной парламентской деятельности, которые должны влечь роспуск представительства.

Здесь уместно отметить, что основанием роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вправе принять решение о



досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в случае, если избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение трех месяцев подряд не проводил заседание (п. 2.1 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Основанием роспуска Государственной Думы, на наш взгляд, должны служить и непреодолимые разногласия между палатами там, где они блокируют принятие парламентом решений, например, при разногласиях в принятии федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции РФ.

При этом процедуре роспуска должен быть придан максимально объективный характер, исключающий принятие необдуманных или поспешных решений. Главу государства следует обязать перед роспуском Государственной Думы проводить консультации с председателями палат парламента и с руководителями парламентских фракций, что снизит риск произвольного роспуска. При этом позиция названных субъектов должна иметь сугубо совещательный характер. Эти вопросы, не меняя Конституции, можно было бы отразить в статутном законе о Президенте РФ, аналоги которому существуют в зарубежных странах (Казахстан, Беларусь).

Праву роспуска Государственной Думы Президентом РФ следует придать диспозитивный характер. Обязательность роспуска нижней палаты российского парламента в конституционно ограниченных случаях на практике становится средством давления главы государства на парламент, совершенно неоправданного. Двукратный вотум недоверия Государственной Думой Правительству или отказ Правительству в доверии отнюдь не делают парламентско-правительственный кризис безысходным. В современной практике парламентаризма существует множество конституционных

механизмов преодоления подобного конфликта без досрочного прекращения парламентской или правительственной легислатуры. Практика свидетельствует, что правительство может достаточно успешно функционировать и в условиях парламентского недоверия. Во всяком случае, парламентский роспуск должен быть правом, а не обязанностью главы государства. В конце концов, Россия не парламентарная, а полупрезидентская республика с беспартийным правительством, которое пребывает у власти благодаря не парламентской, а президентской поддержке.

Если конфликт между Государственной Думой и федеральным Правительством окажется непреодолимым, глава государства все равно вынужден будет отставить Правительство либо распустить Государственную Думу. В противном случае Государственная Дума будет элементарно «проваливать» правительственные законодательные инициативы, что может парализовать законодательный процесс, поскольку значительная часть законопроектов в Государственной Думе инициируется именно федеральным Правительством.

3. Институт правительственной ответственности в России также не лишен недостатков. Двукратный вотум недоверия Правительству со стороны Государственной Думы в соответствии с частью 3 статьи 117 Конституции, хотя и дает преимущество палате в конфликте с Правительством, тем не менее, с точки зрения природы конфликта представляется бессмысленным, поскольку требует подтверждения от Государственной Думы недоверия, официально ею выраженного. Заметим, что в зарубежной парламентской практике отсутствует институт двойного вотума недоверия.

Ситуация «двойного вотума», которая длится три месяца, ставит Правительство в состояние неопределенности, препятствующее его нормальному функционированию, вынуждает Правительства в этот период запрашивать парламентское доверие в порядке части 4 статьи 117 Конституции РФ, как это имело место в июне 1995 г., порождает ситуацию «встречного иска», усугубляющего кризис.

Механизм парламентской ответственности Правительства РФ также требует модификации. В нем следует использовать сложившиеся на Западе схемы правительственной ответственности, которые включают в себя такие апробированные институты, как отсрочка голосования вотума недоверия, резолюция порицания, взаимные консультации, предварительное обсуждение на заседании правительства постановки вопроса о парламентском доверии и др.

Ответственность Правительства РФ пред главой государства должна получить четкие материальные основания. В настоящее время отставка Правительства РФ по решению главы государства не требует обоснования этой отставки, что не позволяет отделить правительственную ответственность от иных оснований отставки, которые могут быть вызваны, например, предвыборными интересами, как это имело место с отставкой кабинета Михаила Касьянова в 2004 г., деятельность которого была удостоена положительной оценки главой государства.

В связи с этим представляется целесообразным основанием отставки Правительства РФ указать «утрата доверия Президента Российской Федерации», имея в виду, что доверием, то есть утверждением в своем составе, Правительство РФ обязано прежде всего главе государства.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

На основании проведенного исследования сформулированы следующие основные выводы:

1. Высшие органы государственной власти являются не только субъектами, но и объектами юридической ответственности, которая является атрибутом и наиболее зримым показателем правового государства, связанности государства правом и законом.

Эта ответственность носит конституционный (конституционно-правовой) характер, выдает идею публичной ответственности государства и его органов перед гражданским обществом и в своей совокупности обеспечивает режим конституционного правопорядка в обществе.

Конституционно-правовая ответственность не тождественна государственному принуждению, ответственность высших органов государственной власти выражает лишь такое государственное принуждение, которое является следствием конституционного правонарушения и преследует цель восстановления деформированных конституционных правоотношений, несет в себе публичное порицание содеянного. Эта ответственность носит объективно противоправный характер, который не позволяет во всех случаях и достаточно четко выявить вину ее носителя.

2. Ответственность высших органов государственной власти проявляется главным образом в досрочном, принудительном прекращении их деятельности как следствии совершения ими конституционных деликтов. Эта ответственность образует самостоятельный институт или подотрасль конституционно-правовой ответственности, которую мы именуем ответственностью государственно-правовой, исходя из особенностей ее носителей, олицетворяющих данную государственность. Институт государственно-правовой ответственности носит объективный характер, порождается реальной дифференциацией системы конституционно-правовой

ответственности, выделением в ней принудительных мер, направленных на обеспечение конституционной законности в деятельности высших органов государственной власти.

Единство мер государственно-правовой ответственности вызывается единством высших государственных органов, которые образуют самостоятельную государственно-властную подсистему горизонтального уровня, связанную началами разделения властей, общностью формирования, легислатуры и ответственности.

3. Ответственность высших органов государственной власти является следствием разделения властей, вытекает из механизма взаимодействия этих органов в режиме разделения властей. Ответственность этих органов, таким образом, предстает формой их взаимодействия, осуществляемого в процессе взаимного контроля и сдерживания.

Меры конституционной ответственности высших органов государственной власти представляют собой разновидность «сдержек и противовесов», поддерживающих баланс государственной власти и политических интересов. Меры государственно-правовой ответственности, не исчерпывая всей системы «сдержек и противовесов», в то же время наиболее действенно противостоят попыткам злоупотребления властью.

4. Меры конституционной ответственности высших органов государственной власти носят взаимный характер, они несут ответственность друг перед другом, выступая одновременно и субъектами, и объектами ответственности и наказания. В ситуациях конфликта Государственной Думы и Правительства РФ Президент России реализует не столько карательную, сколько третейскую функцию, осуществляя прекращение легислатуры одной из сторон конфликта, руководствуясь при этом общегосударственным интересом и необходимостью преодоления кризиса власти.

5. Основания и механизм конституционно-правовой ответственности высших носителей государственной власти нуждаются в значительном

совершенствовании с позиций цели и задач этой ответственности, которая хотя и носит исключительный характер, в то же время в своих законодательных посылках должна быть достижима. Как обосновывается в нашем исследовании, ответственность Президента России при существующей конституционной схеме остается весьма гипотетической.

Механизм государственно-правовой ответственности должен быть сконструирован таким образом, чтобы эта ответственность стала действенным средством реализации конституционной законности в деятельности государственного аппарата. Высказанные в диссертационном исследовании предложения и рекомендации, как нам представляются, будут способствовать достижению этой задачи.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2018- 767 с.
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М.: Юрист, 2013. -565 с.
3. Осавелюк А.М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2006. С. 25.
4. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 15.
5. СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.
6. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 196
7. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 5. С. 73.
8. Лейст О.Э. Понятие ответственности в теории права // Вестник Моск. Ун-та. Сер. 11, Право. 1994. № 1. С. 32.



9. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985. С.10-11.
10. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции // Государство и право. 2002. № 2. С. 117.
11. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 38.
12. Страшун Б.А. К понятию конституционной ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 73.
13. Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж. 1980. С. 26.
14. Кондратьева С.Л. Конституционная ответственность: проблемы определения и реализации. // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы «круглого стола» 25-26 мая 1999 г. Белгород, 2000. С. 116.

15. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих (материалы «Круглого стола») // Государство и право. 2000. №3. С. 27.

16. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 86.

17. Сергеев А.С. Конституционная ответственность в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 24.

18. Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. С. 26-27.

19. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию 1994 – 2005 гг. Новосибирск, 2006. С. 276.

20. Виноградов В.А. Вина в конституционном праве // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. №3. С. 186.

21. Алебастрова И.А. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт

зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001.

С. 85-86.

22. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3. М., 2001.

23. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. – 687с.

24. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. С. 78.

25. Сергеев А.А. Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 28.

26. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. С.17.

27. Родионова Г.С. Отрешение от должности в системе конституционно-правовой ответственности // Право: теория и практика. 2005. № 8. С. 19.

28. Колосова Н.М. Конституционные санкции // Законодательство и экономика. 2000. № 11. С. 6.

29. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М., 2006. С. 48.

30. Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2007. С. 13.

31. Алебастрова И.А. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 86.

32. Зыкова Н.С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 31.

33. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. М., 2004. С. 213.

34. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. -304 с.

35. Авдееенкова М.П. Система юридической ответственности в современной России // Государство и право. 2007. № 7. С.20-30.

36. Червонюк В.И., Артов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 11.

37. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 39.

38. Сырых В.М. Конституционная ответственность Президента Российской Федерации и руководителей органов федеральной государственной власти Российской Федерации // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы «круглого стола» 25-26 мая 1999 г. Белгород, 2000. С. 102.

39. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы «круглого стола» 25-26 мая 1999 г. Белгород, 2000. С. 115.

40. Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблемы контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. 1996. № 4. С. 91.

41. Дзидзоев Р.М., Шеян А.Н. Конституционная ответственность правительства и ее формы // Северно-Кавказский юридический вестник. 2007. № 2. С. 130.

42. Авдеенкова М.П. Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность // Государство и право. 2005. № 7. С. 88.

43. Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. № 6. С. 49-50.

44. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 78.

45. Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С.127.

46. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. Ред.

С.А. Авакьян. М., 2001. С.496.

47. Бланкенагель А. Введение // Конституционное право:

вострочноевропейское обозрение. 2004. № 2. С. 40.

48. Безруков А.В. Единство и разделение государственной власти:

проблемы сочетания и реализации // Конституционное и муниципальное право.

2009. № 21. С. 3.

49. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета

РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

50. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России. М.:

Известия, 1992.

51. Ведомости Съезда и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 20.

Ст. 1084.

52. Из истории создания Конституции Российской Федерации.

Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-

1993 гг.): в 6 т. Т. 2: 1991 / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. – М.: Волтерс Клувер,

2008. С. 331-332.



53. Вестник Конституционного Суда. 1993. № 1.

54. СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

55. Зорькин. В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. М.: НОРМА, 2008.

С. 151-152.

56. Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. 2002. № 5. С. 13.

57. Зорькин В. Реализация конституционного принципа разделения властей в практике Конституционного Суда России // Конституционный Суд как гарант разделения властей: Сборник докладов. М., Институт права и публичной политики, 2004. С. 22.

58. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М.: Юрид. лит., 1995. С. 168.

59. Болдырева Р.С. Разделение властей (теоретико-правовые аспекты). Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002. С. 92.

60. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 236.

61. Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая правовая культура, 2003.

С. 121.

62. Степанян С.С. Государственные органы представительства главы государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 58-59.

63. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1. / Под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.

64. Прийма Д.Ю. Конституционно-правовой статус Председателя Правительства Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. С. 6.

65. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. Т.2. – М., 2005. С. 573.

66. Шаблинский И.Б. Президент – Правительство – исполнительная власть: российская модель. М., 1997. С. 18.

67. СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

68. Овсепян Ж.И. Концепция статуса Правительства РФ в Конституции России // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 3. С. 137.
69. Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 8.
70. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 355.
71. Прокошенкова Е.Е. Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2003. С. 117.
72. СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.
73. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 235
74. Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственной принуждение. Ростов-на-Дону, 2005. С.248-249.
75. Шаблинский И. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2. С. 110.

76. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов (17-е издание, исправленное и дополненное). — М.: Статут, 2013. — 520 с.

77. Сергеев А.Л. Конституционная ответственность в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С. 7.

78. Усанов В.Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России // Государства и право. 2005. № 12. С. 19.

79. Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 152.

80. Ашаев Д.С. Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 132.

81. Крутоголов М.А. Парламент Франции. М., 1988. С.218-220.

82. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С. 344.

83. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.

С. 130.

84. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы.

М.: Юрид. лит., 1995. Т. 15. С. 377-378 (далее – Конституционное совещание).

85. Российская газета. 1995. 28 июня.

86. Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень №114.

1 июля 1995 г. С.12.

87. Ардан Ф. Франция: государственная система. М., 1991. С. 63.

88. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 35.

89. Ильин А.В. Импичмент главы государства: историко-теоретические аспекты // Правоведение. 2004. №5. С.70.

90. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994. С.5.

91. Евдокимов В.Б. Влияние партий на формирование и отставку правительства в зарубежных странах // Правоведение. 1991. № 6. С. 53.

92. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. М., 1967. С.456.

93. Парламенты мира: Сб. М., 1981. С. 435.

94. Колбая С.Г. Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства // Журнал российского права. 2004. № 4. С.104.

95. Бобракова Н.В. Конституционная ответственность Президента в современной России // Материалы научно-практ. конф. Новороссийск, 2006. С. 157.

96. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса// Вестник Московского университета. Сер. Право. 1998. № 1. С. 37.

97. Кутафин О.Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М., 2004. С. 273.

98. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2001. С.466.

99. Сопельцева Н.С. Иммунитеты в конституционном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 145.

100. Сборник документов и материалов Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, и их рассмотрения Государственной Думой 13-15 мая 1999 г. / Под общей ред. В.Д. Филимонова. Изд-е Государственной Думы. М., 1999. С. 101 (далее – Сборник документов и материалов Специальной комиссии).

101. СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

102. Зыкова Н.С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 31.

103. Домрин А.Н. Конституционная процедура импичмента в США // Журнал российского права. 2004. № 7. С. 150.



104. Статкявичус М., Перспективы развития импичмента в современном демократическом государстве // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 20.
105. Государственная Дума: Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т.18. 7-23 июня 1995 г. М.: Известия, 1996. С.537.
106. Малиновский В.А. Некоторые вопросы конституционно-правовой ответственности Президента Республики Казахстан // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 417.
107. СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5787.
108. Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: Учеб. пособие. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2004. С.50.
109. Сергеев А.С. Конституционная ответственность в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С. 7.
110. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. М., 2000. С. 191.
111. Государственное право Германии. М., 1994, Т. 1. С. 239-240.

112. Топоркова М.К. Конституционно-правовой статус членов Правительства Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 82.
113. Российская газета. 1998. 24 марта.
114. Российская газета. 1999. 13 мая.
115. Златопольский Д.Л. Институт президента в Восточной Европе: порядок выборов и ответственность // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1994. № 5. С. 18.
116. Лучин В.О., Петров А.В. Отрешение Президента Российской Федерации от должности: особенности парламентской процедуры / Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 215-216.
117. Сборник документов и материалов Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, и их

рассмотрения Государственной Думой 13-15 мая 1999 г. / Под общей ред.

В.Д. Филимонова. Изд-е Государственной Думы. М., 1999. С.37.

118. Колесникова О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 170.

119. СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3104.

120. Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента РФ: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. 1999. № 3. С. 94-95.

121. Дагуев А.В. Виды производств и их особенности в конституционном судопроизводстве: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12-13.

122. Зыкова Н.С. Указ. соч. С.30.

123. Дегтев Г.В. Конституционно-правовой статус президентов Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ. М., Юрист, 2003. С.105.

124. Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб., 2003. С. 292.

125. Сивицкий В.А. Респект Государственной Думы: основания и ограничения // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., Изд-о МГУ. 1998. С. 68-69.
126. Кильдина Г.С. Институт отставки в постсоветском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2003. С. 19.
127. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность членов правительства // Конституционное и муниципальное право. 2004. №5. С.9.
128. Авакьян С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник МГУ. Сер. Право. 2006. № 2. С. 16.
129. СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2929.
130. Пригон М.Н. Конституционный статус парламента России: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2004. С. 114.
131. Игнатов С.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 152.
132. СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.
133. Клинкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 179-180.

134. Шеян А.Н. Институт правительственной ответственности в России:

Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С. 118.

135. Миронов О.О. Конституция не может быть неизменной //

Государство и право. 1998. № 4. С. 7.

136. Ведомости Федерального Собрания РФ. 1995. № 20. Ст. ст. 876,

877, 878.

137. Комментарий Федерального конституционного закона «О

Правительстве Российской Федерации» / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1999.

С. 372

138. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт.

М., 1998. С.397.

139. Российская газета. 1995. 23 июня.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Хугаева Римма Графовна

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Монография**

Подписано в печать 01.01.2023.

Формат 60х84 1/16. Усл. печ. л. 9,94.

Тираж 500 экз.

МЦНП «Новая наука»

185002, г. Петрозаводск

ул. С. Ковалевской д.16Б помещ. 35

office@sciencen.org

sciencen.org

ISBN 978-5-00174-804-5



9 785001 748045