

и соглашения, а также без какой-либо конкретики на общепризнанные правовые нормы и обычаи при толковании Конституции и проверке внутригосударственных нормативных актов на соответствие Конституции Российской Федерации.

### *Литература*

1. Статут Международного суда ООН. Ст. 38.
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996.
3. Марченко М.Н. Международный договор как источник современного российского права // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2004. №3.
4. Научный макет новой Конституции России. М., 2001.
5. Миронов А. Конституция Российской Федерации 1993 г. Смысло-логический анализ. СПб., 2005.
6. Проект Конституции Российской Федерации (сборник материалов). М., 1992.
7. Тузмухамедов Б.Р. Международное право в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Дипломатический вестник. 2000. № 10.
8. Черниченко С.В. Теория международного права // Международное право в конституционной юрисдикции: Хрестоматия / Сост. Б.Р. Тузмухамедов. М., 2006.
9. Смирнова Е.С. Конституционная глобалистика: миф или реальность? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4.
10. Толстик В.А. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции (Обзор материалов круглого стола) // Государство и право. 2004. №11.
11. Хижняк В.С. Тенденции и перспективы развития механизма взаимодействия внутригосударственного права России и международного права // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2004. № 7.
12. Прякина Т.М. Конституционно-правовой статус не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6.
13. Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2013.
14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. №27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда».
15. См. <http://www.familypolicy.ru/read/1579>.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации».

УДК 342.4

*Хачанян С.В.*

## **МЕХАНИЗМЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК СПОСОБ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ**

*Статья посвящена проблеме становления и развития механизмов конституционной ответственности как средства предотвращения конституционных коллизий. Автором анализируются существующие механизмы конституционной ответственности законотворческих и исполнительных органов власти за ведение несогласованной с конституционными нормами правотворческой политики, выявляются текущие проблемы системы конституционного контроля и конституционных санкций.*

*The Article is devoted to the problem of formation and development of the mechanisms of the constitutional responsibility as the prevention of constitutional conflicts. The author analyses the existing mechanisms of the constitutional responsibility of legislative and Executive authorities for the conduct inconsistent with the*

*constitutional norms of law-making policy, identifies the current problems of the system of constitutional control and the constitutional sanctions.*

**Ключевые слова:** *антиконституционный нормативный акт, конституционные юридические коллизии, конституционная ответственность, законотворчество.*

**Keywords:** *anti-constitutional normative act the constitutional legal collisions, the constitutional responsibility, lawmaking*

Конституционалисты достаточно часто обращают внимание на необходимость создания не только эффективного механизма преодоления юридических коллизий в конституционном правовом поле, но и подчеркивают особую важность формирования технологий предупреждения конституционных противоречий. К примеру, Н.М. Чепурнова и В.В. Пономарев в своем исследовании отмечают, что «корректировка действующего законодательства сама по себе не является действительной гарантией от не принятия субъектами аналогичных правовых актов впредь» [1, с. 14]. Между тем существенное значение в превентивных политико-правовых технологиях, направленных на разрешение конституционных противоречий имеет институт конституционно-правовой ответственности. Характеризуя взаимосвязи ответственности и юридических коллизий, А.Ю. Тихомиров отмечает: таким образом, различные меры ответственности, применяемые на разных стадиях развития юридических противоречий, могут ограничивать и уменьшать объем и сферы проявления коллизий [2, с. 192].

Для рассмотрения роли конституционно-правовой ответственности в предотвращении возникновения конституционных противоречий, обратимся к действующему законодательству. Одним из нормативных актов, определяющих конституционно-правовые санкции за создание нормативных актов, противоречащих конституционному законодательству, является Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Его положения определяют, что систематическое издание законодательным органом субъекта РФ нормативных актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, является основанием для наложения конституционной ответвен-

ности в виде досрочного прекращения полномочий законодательного органа власти субъекта РФ. При этом законом установлены две гарантии от произвольного решения Президента РФ по данному вопросу. Во-первых, законодателю дается срок в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда (устанавливающего факт юридической коллизии) либо в течение иного предусмотренного решением суда срока в пределах своих полномочий принять меры по исполнению решения суда, в том числе отмене нормативного правового акта, признанного противоречащим федеральному закону и недействующим. Во-вторых, судом должно быть установлено, что в результате уклонения законодательного органа государственной власти субъекта РФ от принятия мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц. То есть создаваемая юридическая коллизия должна влечь существенные негативные последствия, ограничивающие законные интересы общества и государства. В-третьих, законодательному органу субъекта РФ Президентом РФ первоначально выносится предупреждение, принимаемое в форме указа. В-четвертых, данным указом Президент РФ устанавливает трехмесячный срок, в течение которого законодательный орган субъекта РФ должен выполнить решения суда. И только если законодатель игнорирует указанное предупреждение, он подлежит принудительному роспуску, а новые выборы законодательного органа власти субъекта РФ назначаются досрочно. Здесь следует отметить, что некоторые исследователи считают указанный механизм нарушением принципа разделения властей

и фактически оценивают коллизионную норму как саму конституционную коллизию [1, с. 61]. Однако подобное бескомпромиссное суждение вряд ли оправданно, поскольку подобная логика «неприкосновенности» смежной ветви власти не воспроизводится ни Конституцией РФ, ни конституционной научной доктриной России. Скажем, Президент РФ несет конституционную ответственность перед парламентом в ситуации совершения особо тяжкого преступления или государственной измены. Безусловным же конституционным принципом здесь является только участие двух смежных ветвей власти в процедуре досрочного прекращения полномочий главы государства как конституционной гарантии антиполитичности импичмента.

В рассмотренном нами механизме конституционной ответственности региональных законодательных органов власти судебное участие в процедуре наложения конституционной санкции также присутствует – суд констатирует юридическую коллизию и факт злостно уклонения законодателя от ее разрешения. Более бескомпромиссный механизм действует в отношении главы субъекта РФ, отрешение от должности которого осуществляется Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом. При этом основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов [3]. Последнее понятие введено законодателем в Федеральный закон «О противодействии коррупции», ст. 11 которого устанавливает ответственность за непринятие государственным или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (который может влечь нарушения прав и свобод граждан) [4]. Такое деяние признается правонарушением, влекущим увольнение государственного или муниципального служащего с государственной или муниципальной службы.

В этой связи хотелось бы отметить, что в данной ситуации мы видим пример достаточно расплывчатой юридической категории – «утрата до-

верия», которая носит на себе, скорее, отпечаток политический нежели правовой. В этом смысле более обоснованной и последовательной представляется ст. 29.1. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Положение данной нормы устанавливает, что Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае: а) издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло, в пределах своих полномочий, мер по исполнению решения суда; б) уклонение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации указанное лицо не приняло, в пределах своих полномочий, мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент Российской Федерации отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности.

При этом, если в отношении юридических коллизий, созданных высшем должностным лицом субъекта Российской Федерации, было вынесено решение Конституционного Суда РФ и оно не было им исполнено в течение одного месяца со дня его

вступления в силу или в иной указанный в решении срок, Президент РФ также обладаем правом отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Как видно, из приведенных примеров, процедура отрешения высшего должностного лица в связи с изданием дефектных норм, порождающих конституционные противоречия, четко юридизированна, основана на объективных основаниях и задействует смежную ветвь власти, чего нельзя сказать о такой конституционной ответственности как «утрата доверия».

Необходимо отметить, что некоторые законодательные меры по устранению федеративных коллизий не являются по своей природе санкциями [5, с. 9 – 10], а являются не чем иным, как обеспечительными мерами.

Необходимость развития института конституционной ответственности как эффективной технологии предупреждения возникновения конституционных противоречий находит свое отражение в ряде конституционных проблем, выявленных практикой. Например, конституционная практика свидетельствует о том, что ни одна мера (правительственная или законодательная) практически не может быть осуществлена против воли главы государства. Это особенно проявилось в периоды обострения отношений между Государственной Думой и Президентом РФ. Как в этой связи пишет Л.А. Окуньков, «в прошлые годы даже в тех радикальных случаях, когда парламенту удавалось преодолеть вето Президента РФ, находились «советчики», которые предлагали пути для нейтрализации спорных законов вплоть до не подписания их Президентом РФ даже после преодоления его вето или возврата без рассмотрения по процедурным причинам. Такие факты (хотя и немногочисленные) все же имели место, несмотря на конституционную обязанность главы государства промульжировать и обнародовать принятый закон» [6]. Этот тезис подтверждает конкретным примером И. Марино, отмечая, что российская практика знает случаи, когда Президент РФ не подписал некоторые законы даже после преодоления его вето обеими палатами. В качестве конкретного примера исследователь указывает Закон «О культурных ценностях». При этом глава государства затянул подписание даже Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ», который отклонить не мог по определению [7, с. 62 – 63].

В этом аспекте достаточно действенным представляется особая разновидность конституционной ответственности – наступление юридически значимых последствий по умолчанию. То есть, если субъект конституционных отношений не проявляет требуемой от него активности, его конституционное полномочие как бы выключается из процедуры в отношении конкретного случая. Скажем, в Конституции США существует десятидневный срок подписания Президентом закона. Если законопроект не будет возвращен Президентом в течение десяти дней после того, как он ему представлен, то законопроект становится законом, как если бы он был подписан. Естественно, что воспользоваться процедурой вето Президент уже не может – это полномочие главы государства аннулируется для данного закона.

В этой связи, проводя аналогию с механизмом по умолчанию, применяемым в США, Ю.А. Тихомиров, А. Е. Постников, В. И. Васильев предлагают наделить один из федеральных органов государственной власти, помимо Президента Российской Федерации (например, Конституционный Суд Российской Федерации), правом опубликования, введения в действие законов, которые обязан был подписать и обнародовать Президент Российской Федерации. Однако, как отмечают исследователи, следует подчеркнуть, что введение подобного механизма потребует изменения норм федеральной Конституции, а также специальных нормативных актов» [8, с. 33].

Данное положение мотивировало и других ученых к поиску решения проблемы, например, В.А. Рощина, который предложил внесение конституционной поправки для того, чтобы конкретизировать «последствия невыполнения главой государства обязанности подписывать закон» [9, с. 70].

Л.А. Окуньковым раскрывается другой аспект проблемы, в частности, он отмечает, что «в Конституции нет способов побудить Президента и Правительство исполнять федеральные законы, с которыми они не согласны» [10]. Такой закон нейтрализуется подзаконным нормотворчеством, а в некоторых случаях указным нормотворчеством, подменяющим собой закон.

В ряде случаев, отмечает Д. Туманов, даже Конституционный Суд РФ оказывается в тупиковой ситуации, когда отсутствие реальных механизмов конституционной ответственности субъекта право-

творчества вынуждает сохранять юридическую силу антиконституционной нормы, чтобы не создать на неопределенный срок критических пробелов в правовом регулировании. При этом Конституционный Суд лишь обращает внимание Парламента РФ на необходимость изменения правовой нормы. К примеру, Постановление КС РФ от 5 февраля 2007 г. установило: «...признание соответствующих норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации и утратившими силу создавало бы такой пробел в правовом регулировании, который в данном случае не может быть устранен непосредственным применением Конституции Российской Федерации и требует внесения системных изменений в действующее законодательство о судостроительстве и о гражданском судопроизводстве» [11, с. 6 – 9]. То есть Конституционный Суд РФ допускал продолжение действия антиконституционной нормы, уповав на законодателя, который должен был, но не изменил в оперативном порядке дефектной нормы права. Между тем проблема состоит в том, что парламенту с точки зрения формального конституционного регулирования не вменено в обязанность, под угрозой конституционной санкции, исправлять подобные дефекты, на что неоднократно обращали внимание как теоретики права, так и практикующие юристы. Вторым аспектом этой проблемы является необходимость создания механизма конституционного принуждения в том случае, если парламент не проявляет законотворческой добросовестности. В этом контексте указанное (делегированное) нормотворчество Президента РФ может стать спасательным кругом для пресечения массовых нарушений конституционных прав граждан.

На основании вышеизложенного представляется необходимым отметить следующее. Конституционная ответственность высших органов государственной власти подразумевается коллизионным правом. Отсутствие механизмов конституционной ответственности, как равно и их не проработанность в конституционном законодательстве, значительно сужает превентивные возможности коллизи-

онного права, а в некоторых случаях стимулирует создание дефектного законодательства. Очевидно, необходимо возвращение к идеи проработки проекта федерального конституционного закона о конституционной ответственности, где следует отразить ее виды, принципы, основания, ограничения, условия и общий процедурный порядок применения.

### Литература

1. Чепурнова Н.М., Пономарев В.В. Юридические коллизии в федеративных отношениях в Российской Федерации: конституционно-правовой механизм преодоления. Монография. Ростов-на-Дону, 2006.
2. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие. М., 2000.
3. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в ред. от 02.07.2013 г.) // СПС «Консультант плюс».
4. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // СПС «Консультант плюс».
5. Хабриева Т.Я. Российская конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. №8.
6. Окуньков Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. 2000. № 12.
7. Марино И. Президент Российской Федерации: конституционно-правовые отношения. От Конституционного Сопределения до современной практики. М., 2007.
8. Тихомиров Ю.А., Постников А.Е., Васильев В.И. и др. Концепция развития Российского законодательства. М., 1998.
9. Окуньков Л.А., Роцин В.А. Вето президента. М., 1999.
10. Окуньков Л.А. Отклонение федеральных законов главой государства // Право и экономика. 1998. № 9.
11. Туманов Д. К вопросу о применении Конституции Российской Федерации в случае пробелов в праве, а также о роли Конституционного Суда РФ в выявлении таких пробелов // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. №6.