



УДК 342(470+571)

Ю. Н. Усенко

**К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ  
МЕР КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
И ИНЫХ МЕР КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К  
ОРГАНАМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И ИХ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦАМ**

*Исследуются различия мер конституционно-правовой ответственности и иных мер конституционно-правового принуждения. Выдвигаются некоторые предложения о классификации мер конституционно-правового принуждения, применяемых в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ и их должностных лиц.*

*This article examines the measures of constitutional responsibility and other measures of constitutional enforcement. The author puts forward several proposals regarding the classification of constitutional enforcement measures imposed on the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation and their officials.*

**Ключевые слова:** меры конституционно-правовой ответственности, меры конституционно-правового принуждения, классификация, органы исполнительной власти, должностные лица.

**Key words:** measures of constitutional responsibility, measures of constitutional enforcement, classification executive authorities, officials

В общей теории права и в ряде отраслевых правовых наук, таких как административное, уголовное, гражданское право и другие, исследованию соотношения юридической ответственности и государственного принуждения как одних из важнейших средств обеспечения законности и правопорядка уделяется значительное внимание.

Вместе с тем к числу новых и малоизученных направлений исследования относятся проблемы соотношения конституционно-правовой ответственности и конституционно-правового принуждения.

В теории государства и права юридическая ответственность традиционно определяется как одна из мер (форм) государственного принуждения, а государственное принуждение, в свою очередь, выступает одной из форм государственно-правового воздействия, включающего в себя также убеждение, поощрение, позитивную (перспективную) ответственность.

Под мерой (формой) государственного принуждения понимается обособленная группа принудительных средств, имеющих определенную (конкретную) цель, юридическое и фактическое основание и специфическую процедуру применения, что обуславливает способ принудительного воздействия и характерные для этой группы мер правовые последствия либо их отсутствие [1, с. 61].

Помимо мер юридической ответственности, в научной литературе к мерам (формам) государственного принуждения относят также: 1) превентивные меры; 2) меры пресечения; 3) меры защиты, или восстановительные меры [2, с. 714 – 715]; меры процессуального обеспечения [1, с. 62].

Меры предупреждения, пресечения и процессуального обеспечения имеют много общего. Они предшествуют наступлению юридической обязанности, имеют общую целевую направленность, поэтому их нередко рассматривают в едином комплексе и называют обеспечительными мерами.

Возникает вопрос о том, насколько данные общетеоретические представления о системе государственного принуждения применимы к конструкции конституционно-правового принуждения.

Следует отметить, что при рассмотрении конституционных санкций как мер юридической ответственности большинство авторов не употребляют термин «конституционно-правовое принуждение», довольствуясь понятием «государственное принуждение» [3; 8] или, в особых



случаях, «федеральное принуждение» [4]. Одной из первых в научный оборот понятие «меры конституционно-правового принуждения» предложила ввести И. А. Алебастрова, определяя их как «неблагоприятные последствия, применяемые в соответствии с нормами конституционного права при отсутствии правонарушения» [5, с. 86].

В литературе также справедливо подчеркивается, что в отличие от иных видов отраслевого государственно-правового принуждения конституционно-правовое принуждение преимущественно обращено не к физическим либо юридическим лицам, а к высшим на соответствующих территориальных уровнях, конституционно учрежденным, выборным органам и должностным лицам публичной власти. Вместе с тем выборные органы и должностные лица публичной власти являются не только основными субъектами, адресатами применения к ним конституционно-правового принуждения, но одновременно могут выступать и в качестве субъектов, осуществляющих применение мер конституционно-правового принуждения в отношении партнеров по власти, с которыми их объединяют отношения взаимодействия в системе сдержек и противовесов. В этом смысле конституционно-правовое принуждение – это инструмент ограничения, точнее – самоограничения власти [6, с. 150].

Не ставя в рамках данной статьи задачу рассмотреть систему конституционно-правового принуждения в целом, сосредоточим основное внимание на определении критериев разграничения мер конституционно-правового принуждения, применимого в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц.

Полагаем, что конституционно-правовое принуждение включает в себя как минимум два вида принудительных мер: 1) меры (санкции) конституционно-правовой ответственности и 2) обеспечительные меры конституционно-правового принуждения (по целям предупреждения, обеспечения, пресечения и восстановления). С учетом специфики предмета исследования представляется возможным отнести правосоставительные меры (меры защиты) к комплексу обеспечительных мер конституционно-правового принуждения.

Попытаемся проанализировать эти два вида мер конституционно-правового принуждения.

В рамках подхода к ретроспективной (негативной) ответственности рассмотрим два примера дефиниции конституционно-правовой санкции. В. А. Виноградов полагает, что конституционно-правовая санкция – это определенная нормами конституционного права мера государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия в сфере конституционно-правовых отношений, которая применяется в случае несоответствия фактического поведения должному поведению, установленному диспозицией конституционно-правовой нормы, и которая содержит его итоговую оценку [7]. Н. М. Колосова считает, что конституционные санкции – это «законодательно закрепленные неблагоприятные меры принудительного воздействия по отношению к субъектам права в случае их противоправного поведения» [8, с. 13].

Представляется, что в рамках первого определения слишком широко понимаются конституционно-правовые санкции, что позволяет отнести к ним не только все меры принуждения, но и меры убеждения; а с учетом отсутствия указания на неблагоприятные последствия даже и меры поощрения.

Во втором определении среди приведенных признаков некоторое сомнение вызывает корректность такого признака, как противоправное поведение, когда «субъект права не исполняет конституционные обязанности или злоупотребляет конституционными правами» [8, с. 13]. Получается, что в качестве основания применения санкции автор допускает возможность вменения объективно противоправного поведения. В то же время, согласно позиции Конституционного суда РФ, наличие вины есть общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, то есть закреплено непосредственно [9; 10].

Представляется, что к основным отличительным признакам мер конституционно-правовой ответственности от иных мер конституционно-правового принуждения следует отнести их карательную направленность и основание в виде конституционного правонарушения. Считаем, что меры конституционно-правовой ответственности предназначены одновременно как для наказания правонарушителей (возложения дополнительных обременений), так и для целей превентивных и правосоставительных.

Исходя из этого, к мерам (санкциям) конституционно-правовой ответственности, применимым в соответствии с законодательством РФ в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ и их должностных лиц, можно отнести: предупреждение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (ч. 2 ст. 29.1 № 184-ФЗ); отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (ч. 3 и ч. 3.1 ст. 29.1. № 184-



ФЗ); выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (ч. 2 ст. 19 №184-ФЗ) и др. [11].

Особенностью указанных санкций можно назвать то, что полномочия органов по их применению (данные органы по своим основным функциям не относятся к правоохранительным органам) являются дискреционными, то есть санкции могут и не применяться даже в случае наличия всех фактических и нормативных оснований. Представляется, что такая свобода усмотрения и гибкость в применении конституционных санкций не всегда способствует обеспечению законности и правопорядка.

Следует отметить, что отрешение Президентом РФ от должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ) по основаниям утраты доверия и ненадлежащего исполнения своих обязанностей не в полной мере соответствует такому принципу юридической ответственности, как правомерность основания юридической ответственности, который требует четкого определения законом не только вида и меры юридической ответственности, не противоречащих конституционным установлениям, но и определенности состава правонарушения. Очевидно, что такие формулировки, как «в связи с утратой доверия Президентом РФ» и «ненадлежащее исполнение своих обязанностей», крайне абстрактны в качестве оснований для применения мер конституционно-правовой ответственности.

Все меры конституционно-правового принуждения должны быть максимально четко и взвешенно регламентированы в законодательстве, чтобы не допустить злоупотребления в их применении.

В литературе высказывается точка зрения, что точная внутренняя дифференциация мер конституционного принуждения, существующая, например, в административном праве, может быть затруднительна по причине многофункциональности данных мер, которые могут выступать одновременно и мерами пресечения, и мерами правосознания [12].

Следует признать, что исследование различий обеспечительных мер конституционного принуждения с точки зрения их целевой направленности вызывает определенные сложности, во многом связанные как с их многофункциональностью, так и с несовершенством законодательства в данной сфере. Во многом это и объясняет необходимость при исследовании названной проблемы выделять сначала два вида мер конституционно-правового принуждения, не дифференцируя строго обеспечительные меры по целям предупреждения, обеспечения, пресечения и восстановления.

Тем более что в науке существует, например, достаточно интересная позиция против включения мер предупреждения в число мер государственного принуждения. Так, Д.Н. Бахрах высказывает суждение, что при наличии чрезвычайных обстоятельств или иных случаев государственные и муниципальные органы для обеспечения общественного порядка действительно вынуждены устанавливать дополнительные обязанности (карантин, запрещение движения транспорта, комендантский час и т.п.). Следуя этой логике, сюда же нужно отнести налоговые, паспортные обязанности, воинскую обязанность и иные «не всегда приятные» требования законов. Нормативные акты, регулирующие эти отношения, распространяются на многих субъектов, и большинство из них выполняет данные обязанности. Принудительные меры применяются к тем лицам (физическим и юридическим), кто не выполняет обязанности, нарушает запреты, то есть совершает правомерные действия. Отмечая большое значение предупредительных средств, Д.Н. Бахрах считает, что они не являются принудительными [13, с. 10].

Очевидно, что сам факт наличия юридической обязанности не предполагает автоматического отнесения ее к тем или иным мерам принуждения вне зависимости от ее природы и целей.

С учетом вышесказанного под обеспечительными мерами конституционно-правового принуждения предлагаем понимать обособленную группу принудительных правовых средств, применяемых компетентными органами в особой процессуальной форме в целях пресечения, предупреждения противоправного поведения участников конституционных правоотношений или восстановления (защиты) права без цели наказания и, как правило, без возложения дополнительных обременений.

В связи с вышесказанным к обеспечительным мерам конституционно-правового принуждения, применяемым в соответствии с законодательством РФ в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ и их должностных лиц, можно отнести: приостановление действия акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), актов органов



исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ и ст. 29 №184-ФЗ); признание актов органов исполнительной власти субъектов РФ неконституционными (ст. 125 Конституции РФ); временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ст. 29.9 №184-ФЗ) и др.

К сожалению, приходится констатировать, что у законодателя пока не сложилось четкое представление об обеспечительных мерах конституционно-правового принуждения, вследствие чего в действующем законодательстве РФ допускается их смешение с мерами ответственности.

Так, в ст. 29.1 федерального закона от 06.10.1999 г. №184-ФЗ (ред. от 05.04.2010 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», посвященной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ, содержится п. 4, предусматривающий, что Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством РФ, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления. На первый взгляд, можно сделать вывод, что временное отстранение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) относится к мерам конституционно-правовой ответственности. Проанализировав это положение, убеждаемся, что данная мера носит не карательный характер, а ярко выраженный характер пресечения, поэтому корректнее ее отнести к обеспечительным мерам конституционно-правового принуждения.

Уяснение назначения обеспечительных мер конституционно-правового принуждения и выявление их специфики позволяет глубже проникнуть в сущность такой правовой категории, как конституционно-правовое принуждение, познать ее природу, что имеет важное значение для правотворческой и правоприменительной практики и требует дальнейших исследований.

### Список литературы

1. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009.
2. Вершинина С. И. О теории государственного принуждения // Право и политика. 2010. №4. С. 708 – 717.
3. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
4. Кондрашев А. А. Конституционно-правовые способы федерального принуждения: проблемы теории или реализации в Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2000. №2. С. 10 – 15.
5. Алебастрова И. А. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001.
6. Овсянни Ж. И. Государственно-правовое принуждение и конституционно-правовое принуждение как его отраслевая разновидность. М., 2003.
7. Виноградов В. А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2001. №12. С. 54 – 62.
8. Колосова О. М. К вопросу о конституционных санкциях // Журнал российского права. 2009. №3. С. 12 – 18.
9. Постановление Конституционного суда РФ от 15 июля 1999 г. №11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и законов РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Постановление Конституционного суда РФ от 25 января 2001 г. №1-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 1070 ГК РФ в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 05.04.2010, с изм. от 08.05.2010). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Зайцева Т. А., Акименко Е. В. О классификации мер конституционно-правового принуждения, применяемого к органам и должностным лицам местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №1. С. 23 – 26.
13. Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву. Екатеринбург, 1999.



---

**Об авторе**

Усенко Ю.Н. — ассист., РГУ им. И. Канта.

**Author**

Yu. N. Usenko, Lecturer, IKSUR.