

Стаханова Екатерина Юрьевна*,
*доцент кафедры государственного и административного права
ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский
университет имени академика С.П. Королева»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ ОБЪЕКТИВНОЙ СТОРОНЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ДЕЛИКТА

Закрепление в действующем законодательстве норм, формулирующих признаки соответствующих правонарушений, направлено в первую очередь на защиту прав и охраняемых законом интересов участников общественных отношений, восстановление нарушенного состояния. Охрана конституционных отношений также осуществляется путем нормативных указаний в самих конституционных нормах мер профилактики и выявления конституционных нарушений, мер пресечения, средств защиты и мер конституционной и иной ответственности в целях восстановления нарушенных конституционных установлений и наказания виновных за конституционные нарушения¹.

По своей внутренней логике такие нормы формулируются путем описания события, признаваемого общественно вредным или опасным, влекущего применение мер юридической ответственности. В теории права описание такого события составляет сущность одного из элементов состава правонарушения - его объективной стороны.

Объективная сторона любого правонарушения отражает его внешнее проявление, характеризуется совокупностью признаков, выраженных в самом общественно вредном или опасном деянии. В некоторых случаях объективная сторона правонарушения описывает последствия правонарушения, причинно-следственную связь между неправомерным деянием и его последствиями, а также время, место, обстановку, орудия и средства совершения правонарушения.

В науке уголовного права, наиболее глубоко разработавшей учение о составе преступления, объективная сторона считается самым важным фрагментом посягательства, надежным поставщиком фактов, которые трудно сфальсифицировать, истолковать неверным

* © Стаханова Е.Ю., 2018

образом, либо уничтожить². Понятие «объективная сторона» всегда правовое, хотя и не используется в тексте закона. В уголовном праве теоретическая конструкция «объективная сторона» является общепринятой моделью, отражающей собственно событие правонарушения, указывающей на основные его признаки, подлежащие установлению и исследованию в процессе применения мер юридической ответственности.

Объективная сторона состава правонарушения характерна и для конституционных деликтов. Как указывают исследователи, объективная сторона характеризует конституционный юридический конфликт вовне, то есть раскрывает само деяние и те последствия, с которыми связан ущерб, причиненный объекту конституционного деликта³. В литературе отмечается сложность определения объективной стороны конституционного деликта, что обусловлено трудностью выделения формализованных критериев для оценки поведения субъекта конституционного отношения, нарушившего закон⁴.

Другие исследователи указывают, что объективная сторона конституционного правонарушения представляет собой характеристику изменений, которые созданы недолжным поведением (действием и (или) бездействием) субъекта. Деяние — это действие или бездействие, которое непосредственно или опосредованно причиняет вред объекту, поступки, в которых проявляется воля субъекта конституционной ответственности⁵.

С точки зрения отдельных исследователей, объективной стороной конституционного правонарушения являются противоправное деяние (действие или бездействие), вред причиненный деянием, причинная связь между деянием и наступившим вредом, а также недостижение необходимых и эффективных результатов, которые противоречат целям и принципам действующего законодательства⁶.

Представляется, что единственным обязательным признаком объективной стороны конституционного правонарушения является само событие правонарушения, выраженное в деянии (действии или бездействии) субъекта конституционных отношений. Общественно вредные последствия конституционных деликтов далеко не всегда указываются в диспозиции конституционной нормы, в связи с чем не устанавливаются в процессе правоприменения, а, следовательно, не имеют юридического значения для установления состава конституционного правонарушения.

Значение объективной стороны конституционного правонарушения заключается в том, что этот элемент состава деликта позво-

ляет различать сами правонарушения. Нередко конституционное законодательство из всех элементов состава определяет только признаки объективной стороны, четко описывая само правило поведения, сердцевину которого составляет диспозиция конституционно-правовой нормы.

Итак, главным признаком объективной стороны правонарушения, в том числе, конституционного, является совершение противоправного, общественно вредного (опасного) действия или бездействия. С.С. Федонин считает, что конституционная ответственность может наступать и без конституционного деликта⁷. В качестве доказательства автор приводит статью 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», регулиющую порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Действительно, анализ этой статьи показывает, что досрочное прекращение полномочий указанного органа власти возможно в случаях самороспуска, а также вступления в силу решения суда о неправомерности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий. Очевидно, что такая мера юридической ответственности как досрочное прекращение полномочий (а в том, что это именно мера ответственности, сомневаться не приходится) в некоторых случаях может применяться не за совершение конституционных правонарушений, а в качестве правового неответственного последствия (например, в случае самороспуска). Однако думается, что в двух приведенных случаях неправомерно говорить о применении мер юридической ответственности. В приведенной норме Федерального закона № 184-ФЗ не указывается диспозиция (объективная сторона) соответствующего правонарушения, являющегося основанием для роспуска парламента. Соответственно, в этих случаях неправомерно говорить об ответственности без деликта, поскольку именно ответственности здесь и нет. В связи с этим можно выявить следующую особенность конституционной ответственности: в некоторых случаях развитие конституционных отношений приводит к применению мер, которые совпадают по своей сути с конституционными санкциями, однако не являются ими в силу отсутствия оснований для применения мер конституционной ответственности.

Таким образом, специфика конституционных отношений определяется во многом их политическим характером, при котором допустимо применение мер, схожих с мерами юридической ответственности, но не являющихся таковыми. В качестве примера можно привести право Президента Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления (ч. 4 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ). Данная норма входит составной частью в ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ («Ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации»), однако собственно к нормам ответственности не имеет отношения, являясь своеобразной конституционной «мерой пресечения» в рамках производства по уголовному делу.

Рассмотрим далее собственно конституционно-правовое деяние как признак объективной стороны состава конституционного правонарушения.

По мнению В.О. Лучина, конституционный деликт заключается в деянии, (действии или бездействии) субъекта конституционно-правовых отношений, не отвечающем должному поведению и влекущим за собой применение мер конституционной ответственности⁸.

Н.М. Колосова выделяет такие виды противоправных конституционных деяний, как прямое или косвенное нарушение норм Конституции РФ, иных источников конституционного права; невыполнение обязанностей органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами; ненадлежащее выполнение субъектами конституционной ответственности своих конституционных обязанностей; нарушение конституционных принципов⁹.

По мнению А.И. Корнева, основанием наступления конституционной ответственности (деликтом в сфере конституционного права) является либо прямое нарушение конституционных запретов, либо невыполнение конституционных функций, задач, обязанностей, возложенных на государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц¹⁰.

Хрестоматийным является мнение С.А. Авакьяна, который полагает, что противоправность конституционного правонарушения может заключаться в трех формах: 1) неприменение государственно-правовой формы; 2) недолжное применение государственно-правовой формы, что может выражаться в недостаточно эффективной реализации предписаний нормы, в использовании одного из

возможных вариантов поведения в ущерб другим, при получении отрицательного результата; 3) прямое нарушение государственно-правовой нормы¹¹.

Полагаю, что все приведенные попытки очертить круг конституционных правонарушений в целом правомерны, однако представляется, что для юридической науки было бы полезным четко ограничить собственно конституционные деяния, влекущие меры конституционной ответственности от ситуаций, в которых допускаются схожие меры реагирования, но являющиеся мерами политического характера, не составляющие суть юридической ответственности. Например, в некоторых случаях отставка Правительства может и не быть мерой ответственности, а служить способом смены состава органа государственной власти, страдающего общей неэффективностью деятельности. Думается, что критерием разграничения случаев конституционной и иной (например, политической) ответственности должна служить противоправность деяния.

Совершенно справедливо в связи с этим указывается, что противоправность служит юридическим показателем опасности или вредности правонарушения для общества. Таким образом, противоправность является юридической характеристикой правонарушения как деяния, направленного «против права», нарушающего установленный порядок в общественных отношениях. Противоправность деяния – тот признак, который должен быть характерен для конституционного правонарушения, влекущего применение мер конституционной ответственности.

Как и в любом другом правонарушении, объективная сторона конституционного деликта может выражаться в действиях или бездействии. Действие заключается в активных осознанных актах человеческой деятельности, направленной на достижение определенного результата. Примером совершения действий, составляющих объективную сторону конституционного правонарушения, являются положения статьи 4 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Так, в указанной норме установлено, что полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях:

– вхождения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на террито-

рии Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

– открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, их супругами и несовершеннолетними детьми;

– утраты членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы гражданства Российской Федерации либо приобретения гражданства иностранного государства.

Бездействие – это отсутствие какой-либо деятельности, которое также может быть направлено на достижение какого-либо результата, либо быть безрезультатным. Г.А. Жигачев отмечает, что «бездействие может быть признано таковым лишь при условии, если субъект конституционной ответственности не выполнил возложенной на него конституционной обязанности и не совершил действия, которые должен был совершить».

Трудно согласиться с мнением о том, что подавляющее большинство конституционных деликтов совершается путем активных действий. Анализ норм конституционного права показывает, что основная масса конституционных правонарушений совершается именно путем бездействия. Так, например, в форме бездействия совершается большинство конституционных правонарушений, предусмотренных уже упоминавшийся статьей 9 Федерального закона № 184-ФЗ:

– принятие высшим законодательным органом субъекта Российской Федерации нормативного акта, противоречащего федеральному законодательству по соответствующим предметам ведения, если такие противоречия установлены судом, а законодательный орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения (ч. 2). Заметим, что в данном составе именно бездействие (а именно – неустранение) является главным признаком, определяющим квалификацию деяния в качестве правонарушения. Только лишь принятие нормативного акта, противоречащего федеральному законодательству (как действие), не является конституционным правонарушением;

– непроведение заседаний законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседание (ч. 2.1);

– непринятие законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации мер по исполнению решения суда (ч. 4).

Аналогично в виде бездействия совершаются следующие конституционные правонарушения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации:

– непринятие мер по исполнению решения суда (п. «а» ч. 2 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ);

– уклонение от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта (п. «б» ч. 2 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ);

– непринятие мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения (ч. 3 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ);

– неисполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок (ч. 3.2 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ).

Разновидностью объективной стороны конституционного правонарушения может явиться злоупотребление конституционными правами. Так, например, статья 68 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» устанавливает запрет злоупотребления свободой массовой информации при проведении агитации по вопросам референдума. Установлено, что в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания порядка проведения агитации по вопросам референдума соответствующая комиссия референдума вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, федеральные органы исполнительной власти с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц к ответственности.

Сложно, в то же время, согласиться с некоторыми авторами, утверждающими, что злоупотреблением правом можно признать, например, издание заведомо неконституционного акта. Издание заведомо неконституционного акта может быть только умышлен-

ным правонарушением, тогда как злоупотребление правом предполагает, в том числе, его совершение без намерения причинить вред, но объективно причиняющее вред другому лицу.

В научной литературе справедливо указывается на многие недостатки действующего законодательства в части установления объективной стороны составов конституционных правонарушений. Так, например, обращается внимание на нечеткие формулировки оснований отставки Правительства Российской Федерации, а также отзыва депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации.

До недавнего времени в Федеральном законе № 184-ФЗ имелась столь же нечеткая норма относительно отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации («утрата доверия», «ненадлежащее исполнение своих обязанностей» — п. «г» ч. 1 ст. 19), однако в последнее время эта норма была конкретизирована указанием на основания утраты доверия Президента Российской Федерации: выявление фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции, либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Что касается оснований отставки Правительства Российской Федерации, то в литературе по этому поводу указывается, что причинами отставки Правительства по инициативе Президента может быть недовольство Президента деятельностью Правительства, скомпрометированность Правительства и т.д. Однако очевидно, что в данном случае конкретных оснований ответственности не предусмотрено. Многие ученые в связи с этим полагают, что «необходимо совершенствовать порядок привлечения Правительства РФ к конституционной ответственности. В этом случае Правительство РФ будет защищено от необоснованных мер ответственности. К тому же законодательно закрепленные основания привлечения к ответственности Правительства РФ могли бы способствовать более эффективной деятельности института Правительства РФ».

С этим можно согласиться, но с некоторыми замечаниями. Возвращаясь к уже высказанной мысли о необходимости разграниче-

ния юридических и политических мер ответственности, стоит сказать, что Правительство занимает особую роль в системе органов государственной власти, являясь высшим исполнительным органом власти, от которого зависит принятие важнейших решений в сфере экономики, социальной сфере, обороны и т.д. В связи с этим отставка Правительства в случае необходимости должна быть своевременной, не обремененной необходимостью получения одобрения судом или парламентом, поскольку от скорости принятия такого решения зависит в конечном итоге благо всей страны и народа. В этом смысле отставка Правительства РФ — мера не только конституционной, но и политической ответственности.

В этом смысле следует согласиться с Т.Д. Зражевской, считающей, что «многообразие политической жизни, тесное соприкосновение (а иногда и совпадение) критериев государственно-правовой и политико-моральной ответственности не позволяют заранее предвидеть и четко определить в законе конкретно-формальные требования, индивидуализировать действия и бездействие субъектов государственного права; здесь дается лишь оценка неправомерности их поведения в целом»¹².

Отличительной чертой мер конституционной ответственности является то обстоятельство, что она может применяться как за совершение конституционного правонарушения, так и в том случае, когда невыполнение субъектом конституционных правоотношений своих обязанностей обуславливается неспособностью обеспечить стабильность, выполнить все предписания, реализовать политический курс.

Если же речь идет именно о мерах юридической ответственности, то несомненно, перечень деяний, составляющих объективную сторону такого рода правонарушений, должен быть установлен исчерпывающим образом в законе.

Рассматривая другие проблемы объективной стороны составов конституционных правонарушений, стоит заметить, что применительно к отдельным субъектам конституционного права можно уверенно говорить о полном отсутствии законодательно сформулированных составов таких деликтов, влекущих применение мер конституционной ответственности. Например, согласно Конституции РФ, Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности только в случае совершения им государственной измены или иного тяжкого преступления (ч. 1 ст. 93). Однако, как составы государственной измены, так и любого иного тяжкого преступления сформулированы исключительно в уголовном законодательстве

России, а, следовательно, в данном случае состав уголовного преступления будет полностью совпадать с составом конституционного правонарушения. Из этого следует, что собственно составы конституционных правонарушений, субъектом которых является Президент России, в российском законодательстве отсутствуют.

Аналогичные доводы можно привести в отношении членов Федерального Собрания Российской Федерации. В статье 4 Федерального закона №3-ФЗ, в частности, указано, что полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы (п. «д» ч. 1). В литературе по этому поводу указывается, что депутат - это «лицо, имеющее особый конституционно-правовой статус, и совершение им любых уголовных преступлений образует самостоятельное конституционное правонарушение, которое требует применения адекватной меры юридического воздействия. Совершение депутатом уголовного преступления, помимо одновременного нарушения им конституционных норм, влечет за собой ущемление его правового положения как представителя народа, государства, наделенного публичными полномочиями. Очевидно, что лицо, преступившее закон, не имеет ни юридического права, ни моральных оснований выполнять свои депутатские обязанности, не подвергаясь конституционно-правовому воздействию. Обладание высоким статусом избранного народом лица, осуществляющего от его имени законодательную и контрольную деятельность, несовместимо с нарушением нормы уголовного закона, предусматривающего особую ответственность за совершение правонарушений, связанных с посягательствами на наиболее значимые объекты (жизнь и здоровье граждан, имущество, интересы государства)».

Высказанное мнение справедливо, однако не стоит забывать, что согласно отечественной доктрине права, виды юридической ответственности должны быть четко разграничены между собой, и конституционная ответственность здесь не исключение. Анализ же отечественного конституционного законодательства показывает, что многие составы конституционных деликтов предполагают наслоение различных типов юридической ответственности.

Можно констатировать, что составы конституционных правонарушений в действующем законодательстве действительно сформулированы крайне нечетко или расплывчато. Стоит разделить мнение некоторых авторов, что эта двусмысленность зачастую порождает

дена особенностями самих конституционных норм, которые четко не фиксируют составы конституционных правонарушений. В связи с этим стоит поддержать предложение некоторых исследователей о разработке и принятии федерального закона о конституционной ответственности. На наш взгляд, сведение различных по своей природе и смыслу конституционных правонарушений в единый нормативный акт создаст предпосылки для становления цивилизованного и демократического порядка применения норм о конституционной ответственности в такой специфической сфере общественных отношений как государственное управление, отойти от волюнтаристского порядка применения мер, носящих зачастую политический смысл. Кроме того, это позволит разграничить меры конституционно-правовой ответственности от правосстановительных мер, что также очень важно для практики их применения.

Примечания

¹ Витрук Н.В. Верность Конституции. — М.: РАИ, 2008. — С. 176.

² Уголовное право. Общая часть: Учебник / Под ред. В.Н. Петрашева. — М., 1999. — С. 188.

³ Жигачев Г.А. Субъектно-объектный анализ конституционных юридических конфликтов и их классификации // Вестник ЮУрГУ. — 2010. — № 5.

⁴ Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: Природа, особенности, структура: автореф. дисс. докт. юрид. наук. — М., 2006. — С. 31.

⁵ Червонюк В.И., Артюхов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 11.

⁶ Матросов С.Н. Теоретико-правовые основы конституционной ответственности: автореф. дисс. канд. юрид. наук. — М., 2002. — С. 15.

⁷ Федюнин С.С. Конституционный деликт как основание конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2011. — № 1.

⁸ Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. — 2000. — № 1.

⁹ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в России. — М., 2000. — С. 17.

¹⁰ Корнев А.И. Конституция и ее нормы. — М., 1999. — С. 35.

¹¹ Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. — 1975. — № 10.

¹² Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. — Воронеж, 1980. — С. 56.