

Трибуна молодых ученых

УДК 342.5(470)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.М. Антонова

Тверской государственной университет

Статья посвящена проблемам конституционно-правовой ответственности публичных служащих в Российской Федерации, вопросам определения особенностей данного вида ответственности.

Ключевые слова: *ответственность, конституционное регулирование, публичный служащий.*

Вопрос о конституционно-правовой ответственности публичных служащих связан с проблематикой определения сущности и признаков в целом юридической ответственности, а также выделения особых признаков конституционно-правовой ответственности с целью ограничения ее от иных видов ответственности.

В теории права до сих пор не прекращаются споры о сущности и признаках юридической ответственности. В настоящее время сложились три направления в понимании юридической ответственности: одни отождествляют ее с юридической обязанностью материально-правового или процессуально-правового характера¹, другие – с государственным принуждением², наконец, третьи рассматривают юридическую ответственность как правовой институт³, как элемент правового статуса субъекта наряду с правосубъектностью⁴.

Деятельность государственного аппарата в целом, работа его служащих в правовом государстве основывается на принципе законности, который подразумевает точное и неукоснительное исполнение публичными служащими предписаний правовых норм, соблюдение установленных запретов и ограничений, ответственное и добросовестное исполнение ими своих должностных обязанностей.

Гражданские государственные и муниципальные служащие обязаны соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечить их исполнение (п. 1 ч. 1

¹ Братусь С.Р. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 123.

² Мамин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 130.

³ Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 47.

⁴ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 106.

ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ; п. 1 ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 25-ФЗ). Служащий несет ответственность за несоблюдение ограничений, и запретов, установленных законом (ч. 3 ст. 16, ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ). Федеральный закон № 25-ФЗ устанавливает в качестве принципа ответственность муниципального служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей (п. 9 ст. 4).

Любое отступление от этих положений в определенной степени дезорганизует работу государственного аппарата. Поэтому обеспечение законности в деятельности государственного аппарата – одна из важнейших задач любого правового демократического государства.

Совершенно справедливо в связи с этим высказывание А.Ф. Ноздрачева: «...закрепление принципа ответственности имеет своей целью ориентировать государственных служащих на добросовестное, целесообразное и законное осуществление своих должностных обязанностей и практически означает, что невыполнение или ненадлежащее выполнение этих обязанностей должны повлечь за собой применение мер юридической ответственности»⁵.

Значение института юридической ответственности в правовом регулировании деятельности публичных служащих подчеркивается и иными авторами. Так, В.В. Волкова и А.А. Санджирова отмечают, что «наличие хорошо разработанного правового института юридической ответственности чиновников за свою профессиональную деятельность, в сочетании с эффективным контролем за их работой (в том числе и со стороны гражданского общества), позволит в полной мере обеспечить режим законности в деятельности государственных структур, а соответственно, в максимальной степени гарантировать права и свободы граждан»⁶.

Федеральный закон № 79-ФЗ называет виды ответственности, к которым может быть привлечен служащий – дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная (ч. 3 ст. 15). Однако в ряду видов ответственности, к которым могут быть привлечены публичные служащие, особое место принадлежит конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность является видом ответственности, сущность и признаки которой, получили развитие в отечественной науке в последние годы. Как отмечает Е.М. Заболотских: «Становление новых видов ответственности связано с тем, что все новые и новые общественные отношения требуют специальной правовой защиты. Правовая охрана общественных отношений непосредственно связана с возможностью применения мер

⁵ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 65.

⁶ Волкова В.В., Сапфирова А.А. Государственная служба. М., 2010. С. 152.

государственного принуждения (санкций) за нарушение правовых предписаний»⁷.

Как отмечает В.В. Полянский, «конституционная ответственность является важнейшей частью механизма конституционного строя, публичной власти в федеративном государстве. Она должна пронизывать как горизонтальную, так и вертикальную подсистемы публичной власти – и государственной, и самоуправленческой»⁸. В.И. Крусс подчеркивает, что «юридическая ответственность всегда первоначально обусловлена обязанностью каждого лица соблюдать требования конституционного правопорядка, и, значит, также всегда может быть понята как конституционная обязанность правонарушителя, независимо от иных классифицирующих признаков».

Рассматривается значение конституционной ответственности и в ином аспекте – как обеспечивающей взаимосвязь государства и общества. Так, М.В. Глигич-Золоторева указывает: «Нет нормально функционирующей конституционной ответственности – нет обратной связи между государством и социумом, усиливается политическое отчуждение народа от власти»⁹.

Многими авторами отмечается и политический характер конституционной ответственности¹⁰. Так, Н.М. Добрынин отмечает, что «сами юридические особенности конституционной ответственности (ее латентный характер и сложный состав, специфика конституционных санкций) насквозь пропитаны политическим “духом”. Неопределенность прав и обязанностей субъектов конституционно-правовых отношений, туманность оснований конституционной ответственности, усеченность составов конституционных деликтов подводят нас к выводу о том, что «латентные» обязанности могут быть сформулированы лишь путем системного толкования конституционных норм и принципов»¹¹.

⁷ Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: науч.-практ. пособие. М., 2011. С. 6.

⁸ Полянский В.В. Конституционная ответственность в свете задач гармонизации публичной власти в федеративном государстве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 210.

⁹ Глигич-Золоторева М.В. Конституционная ответственность как отрицательная обратная связь в государственной системе // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 36.

¹⁰ См, например: Виноградов В.А. Конституционная ответственность как вид юридической ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 97 – 98; Умнова И.А. Конституционные основы современного Российского федерализма. М., 1998. С. 220; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 21 – 22.

¹¹ Добрынин Н.М. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства (часть 1) // Право и политика. 2010. № 5. С. 844.

Признавая близость конституционной и политической ответственности, мы разделяем точку зрения В.О. Лучина о соотношении этих двух видов ответственности. Он отмечает: «Конституционная ответственность, безусловно, имеет ярко выраженный политический характер. Однако утверждение о том (и это другая крайность), что юридическая (следовательно, и конституционная) ответственность играет подчиненную роль по отношению к политической ответственности опять же верно лишь в рамках общего соотношения политики и права при рассмотрении их генезиса... Конституционное признание политической ответственности не ослабляет ее регулятивный потенциал, повышает ее роль в упорядочении общественных отношений. Поэтому недопустимо противопоставление, равно как и фактическое отождествление конституционной и политической ответственности»¹².

Важным компонентом конституционной ответственности, как отмечает В.О. Лучин, является ее основание, под которым, по его мнению, понимается то, за что в соответствии с конституционными нормами надлежащие субъекты несут ответственность. При этом указанный автор подчеркивает, что основанием ретроспективной ответственности выступает конституционный деликт¹³. В определении В.О. Лучина 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»¹⁴.

Данная точка зрения поддерживается многими в юридической литературе¹⁵. Н.А. Багданова, говоря о конституционной ответственности государственных органов и должностных лиц, и признавая, что она наступает в результате деликта, отмечает, что основанием для нее выступает негативная оценка деятельности названных субъектов, даваемая либо с позиции политической целесообразности, либо с позиции права: в первом случае такая ответственность, хотя и предусмотрена правом, является политической,

¹² Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М. 2002. С. 281 – 282.

¹³ Там же. С. 288.

¹⁴ Там же. С. 289.

¹⁵ См., например: Иванов Д.М. Муниципально-правовая ответственность как составная часть института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 30; Добрынин Н.М. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства (часть 1) // Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 85.

во втором случае ответственность по мотиву ее наступления носит характер юридической и наступает в связи с нарушением конкретных конституционно-правовых предписаний¹⁶.

В этой связи нельзя не согласиться с мнением Н.В. Витрука: «Особенности нормативно-правовой характеристики (описания) конституционных нарушений (деликтов) является то, что они, как правило, не формируются в виде конкретных составов (как это имеет место относительно административных правонарушений и уголовных преступлений), а конструируются, выводятся из конституционных положений, имеющих высокую степень обобщения и абстракции»¹⁷. Аналогичная характеристика конституционно-правовой ответственности дается и иными авторами: «Непохожесть конституционной ответственности с "криминальными" видами юридической ответственности определяет ее специфическое основание, состав деликта и пр., применение специфических охранительно-принудительных мер (санкций), соответственно их надлежит оценивать совершенно иначе. Состав конституционного деликта по своему формально-юридическому содержанию не совпадает с набором признаков, присущих всякому правонарушению: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона»¹⁸.

Применяя к конституционному деликту разработанное в юридической науке понятие состава правонарушения, В.О. Лучин относит к субъектам такой ответственности, среди прочих, и должностных лиц, нарушающих конституционные установления и способных нести за это юридическую ответственность.

Рассматривая в качестве субъектов конституционной ответственности должностных лиц, В.О. Лучин указывает: «Ответственность должностных лиц органично связана с правовыми основами их деятельности, необходимостью строгого соблюдения ими государственной и служебной дисциплины. Совершение должностными лицами конституционных деликтов непосредственно затрагивает интересы государства, может ущемлять права и свободы граждан. Следовательно, конституционная ответственность должностных лиц является важной гарантией соблюдения законных интересов граждан»¹⁹.

Отнесение должностных лиц к субъектам конституционно-правовой ответственности встречается в большинстве работ,

¹⁶ См.: Богданова Н.А. Ответственность в структуре конституционно-правового статуса субъекта конституционного права // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 78 – 79.

¹⁷ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2012. С. 177.

¹⁸ Червонюк В.И., Артюхов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 10.

¹⁹ Лучин В.О. Указ. соч. С. 403–404.

посвященных данной теме²⁰. В литературе высказывается, например, такая мысль: «Должностные лица государственной службы становятся субъектами конституционно-правовой ответственности, если их деяния (действия либо бездействие) нарушают нормы Конституции РФ, а также если они не исполняют свои конституционные обязанности или же злоупотребляют своими правами»²¹.

Опираясь на эту позицию, следует предположить, что из всех государственных служащих субъектами конституционно-правовой ответственности выступают только должностные лица.

Однако обязанность соблюдать Конституцию, государственную и служебную дисциплину закреплена за всеми публичными служащими (п.1–5 ст.15 Федерального закона № 79-ФЗ; п.1–3 ч.1 ст.12 Федерального закона № 25-ФЗ). Поэтому следует обратить внимание на иную точку зрения по поводу субъектов конституционно-правовой ответственности, более широко определяющую их круг. Так, С.А. Авакьян, определяя перечень субъектов конституционно-правовой ответственности, указывает, что к ним относятся «почти все субъекты конституционно-правовых отношений»²². Такое же мнение высказано в работе Н.А. Богдановой: «В системе конституционного права нормы об ответственности должны включаться в конституционно-правовой статус каждого субъекта конституционно-правовых отношений»²³.

На наш взгляд, такой подход является более правильным, и применительно к рассматриваемой теме можно говорить о конституционно-правовой ответственности каждого публичного служащего в силу его особого статуса, а не только о служащих, являющихся должностными лицами.

Исходя из определения конституционно-правового деликта, сформулированного В.О. Лучиным, можно сделать вывод о том, что публичные служащие становятся субъектами конституционно-правовой ответственности, если их деяния (действия либо бездействия) в рамках конституционно-правовых отношений не соответствуют модели должного поведения и потому влекут за собой применение мер конституционной ответственности.

²⁰ См., например: Полянский В.В. Конституционная ответственность в свете задач гармонизации публичной власти в федеративном государстве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 211; Виноградов В.В. Конституции. Ответственность как вид юридической ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. 2001. С. 96.

²¹ Государственная служба / под ред. проф. В.Г. Игнатова. М., 2004. С. 388.

²² Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России ; опыт зарубежных стран. С. 30.

²³ Богданова Н.А. Указ. соч. С. 77.

Публичные служащие, не соблюдая правила, определяющие обязанности, запреты и ограничения, связанные с прохождением службы, допускают нарушения конституционных прав и свобод иных лиц, тем самым нарушают конституционный порядок и несут «восстановительно-компенсационную ответственность по правилам частного (гражданского) права и карательно-штрафную ответственность в виде мер дисциплинарной, административной и уголовной ответственности»²⁴.

Поскольку речь идет о конституционно-правовой ответственности публичных служащих, следовательно, мы имеем в виду и государственных и муниципальных служащих. В связи с этим следует обратить внимание на соотношение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности. Ряд авторов отвергает самостоятельность муниципально-правовой ответственности²⁵, другие считают возможным выделение особой муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением²⁶.

Иногда авторы для разграничения конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности выбирают такие критерии, как особенность субъекта, перед которым должностные лица местного самоуправления несут ответственность²⁷, либо объект посягательства неправомερных деяний должностного лица местного самоуправления²⁸. Авторы последней точки зрения считают, что «меры муниципально-правовой ответственности призваны охранять муниципально-правовые отношения, возникающие в сфере решения вопросов местного значения – сфере исключительного ведения местного самоуправления»²⁹.

Однако, на наш взгляд, нет достаточных оснований выделения муниципально-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида ответственности муниципальных служащих. И прежде всего потому, что местное самоуправление в Российской Федерации, являясь

²⁴ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 179.

²⁵ См., например: Князев С.Д. Конституционность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 81 – 88; Левин В.Ф., Пилипенко С.Г. Соотношение категорий «ответственность» и «конституционная ответственность» в юридическом характере местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 378 – 380 и др.

²⁶ См., например: Уваров А.А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 368; Соловьев С.Г. К вопросу о составе муниципального правонарушения // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. №2. С. 115 – 121.

²⁷ Уваров А.А. Указ. соч. С. 368 – 369.

²⁸ Заболотских Е.М. Указ. соч. С. 52.

²⁹ Там же. С. 53.

формой осуществления власти, представляет собой одну из основ конституционного строя.

Как справедливо указывает Н.В. Бондарь, местное самоуправление и государственная власть по смыслу ст. 12 Конституции РФ «не могут рассматриваться как изолированные по отношению друг к другу явления; будучи организационно обособленными публично-властными структурами, они находятся в сложной системе взаимосвязей, характеризующихся социально-целевым единством их предназначения»³⁰. Понимание местного самоуправления как особой формы публичной власти, как уже отмечалось в работе, находит подтверждение и в правовых позициях Конституционного Суда РФ³¹.

В литературе справедливо отмечается, что ответственность как компонент конституционного строя есть прежде всего, ответственность власти, ответственность за состояние законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов³². Данная цель одинаково обязательна, на наш взгляд, для любой власти независимо от уровня ее осуществления.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России ; опыт зарубежных стран/ под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.
2. Братусь С.Р. Юридическая ответственность и законность. М., 1976.
3. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985.
4. Богданова Н.А. Ответственность в структуре конституционного статуса субъекта конституционного права // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России ; опыт зарубежных стран / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2001.
5. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009.

³⁰ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009. С. 69.

³¹ См., например: СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 532; СЗ РФ. 2000. N 50. Ст. 4943; СЗ РФ. 2002. N 14. Ст. 1374.

³² Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985. С. 77.

6. Виноградов В.А. Конституционная ответственность как вид юридической ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.
7. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2012.
8. Волкова В.В., Сапфинова А.А. Государственная служба. М., 2010.
9. Глигич-Золотороева М.В. Конституционная ответственность как отрицательная обратная связь в государственной системе // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4.
10. Государственная служба / под ред. В.Г. Игнатова. М., 2004.
11. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.
12. Добрынин Н.М. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства (часть 1) // Право и политика. 2010. № 5.
13. Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: науч.- практ. пособие. М., 2011.
14. Иванов Д.М. Муниципально-правовая ответственность как составная часть института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21
15. Князев С.Д. Конституционность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журн. рос. права. 2005. № 6.
16. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.
17. Левин В.Ф., Пилипенко С.Г. Соотношение категорий «ответственность» и «конституционная ответственность» в юридическом характере местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.
18. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
19. Мамин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985.
20. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999.
21. Полянский В.В. Конституционная ответственность в свете задач гармонизации публичной власти в федеративном государстве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.
22. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971.
23. Собрание Законодательства РФ. 1998. N 4. Ст. 532

24. Собрание Законодательства РФ. 2000. N 50. Ст. 4943
25. Собрание Законодательства РФ. 2002. N 14. Ст. 1374
26. Соловьев С.Г. К вопросу о составе муниципального правонарушения // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. №2.
27. Умнова И.А. Конституционные основы современного Российского федерализма. М., 1998.
28. Уваров А.А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.
29. Червонюк В.И., Артюхов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11.

CONSTITUTIONALLY-LEGAL RESPONSIBILITY PUBLIC SERVING IN THE RUSSIAN FEDERATION

N.M. Antonova

Tver State University

Article is devoted problems of constitutionally-legal responsibility public serving in the Russian Federation, to questions of definition of features of the given kind of responsibility.

Keywords: *responsibility, the constitutional regulation, the public employee.*

Об авторе:

АНТОНОВА Наталья Михайловна – аспирант кафедры теории права Тверского государственного университета, e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.