

ИНСТАНЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ИНСТАНЦИИ ИНЫХ ОТРАСЛЕВЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМА ОТГРАНИЧЕНИЯ

Е. Ю. Филатов, аспирант кафедры философии
Омского государственного университета
им. Ф. М. Достоевского

Решение проблемы отграничения инстанций конституционно-правовой ответственности и инстанций иных отраслевых видов юридической ответственности имеет методологическое значение для исследования системы инстанций конституционно-правовой ответственности, в частности для правильного определения ее элементов. В силу этого обстоятельства необходимо определить критерии, позволяющие отграничивать указанные инстанции.

Поскольку существенным признаком любой инстанции юридической ответственности является наличие полномочий по применению мер юридической ответственности, думаем, что в основу подразделения инстанций юридической ответственности на отраслевые виды должен быть положен критерий отраслевой принадлежности карательных санкций, закрепляющих меры юридической ответственности и применяемых соответствующими инстанциями при реализации юридической ответственности. Это объясняется прежде всего тем, что категория «инстанция юридической ответственности» является производной от категории «юридическая ответственность» и используется для обозначения компетентных субъектов, уполномоченных применять меры юридической ответственности. Кроме того, все иные возможные критерии разграничения инстанций юридической ответственности, например процедура применения мер юридической ответственности, не позволяют четко отграничивать отраслевые виды инстанций, поскольку в рамках одной процессуальной формы возможно применение мер юридической ответственности различной отраслевой принад-

лежности. К примеру, в рамках современного отечественного арбитражного процесса возможно применение мер гражданско-правовой, административной и налоговой ответственности (ст.ст. 27-33 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации)¹.

Учитывая предложенный выше критерий, можно сделать вывод о том, что инстанции конституционно-правовой ответственности - это те инстанции юридической ответственности, которые уполномочены применять закрепленные в нормах конституционного права меры конституционно-правовой ответственности. При этом следует учитывать, что инстанции конституционной ответственности в ряде случаев уполномочены применять меры и иных отраслевых видов юридической ответственности. В частности, суды общей юрисдикции в Российской Федерации наряду с наличием полномочий по применению мер конституционно-правовой ответственности также могут применять меры гражданско-правовой, административной, уголовной ответственности. Данное обстоятельство является основанием для классификации инстанций конституционно-правовой ответственности на два вида: отраслевые и межотраслевые инстанции конституционно-правовой ответственности. При этом отраслевые инстанции конституционно-правовой ответственности уполномочены применять только меры конституционной ответственности (например, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации либо Президент России), а межотраслевые инстанции конституционно-правовой ответственности имеют

¹ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 30. - Ст. 3012.

полномочия по применению мер и других видов юридической ответственности, как в рассмотренном выше примере с судами общей юрисдикции. Отметим, что наименование «межотраслевая инстанция конституционно-правовой ответственности» носит условный характер, поскольку данная инстанция равным образом может именоваться межотраслевой инстанцией юридической ответственности того вида, меры которой она уполномочена применять наряду с мерами конституционно-правовой ответственности. Но в каждом конкретном случае – при применении конкретной меры юридической ответственности – межотраслевая инстанция функционирует либо в качестве инстанции конституционно-правовой ответственности, либо в качестве инстанции иного отраслевого вида юридической ответственности (в зависимости от отраслевого вида применяемой меры ответственности).

В связи с этим проблему соотношения инстанций конституционно-правовой ответственности и инстанций иных отраслевых видов юридической ответственности следует признать производной от проблемы соотношения мер конституционно-правовой ответственности и мер иных отраслевых видов юридической ответственности. Необходимо указать на специфические признаки мер конституционной ответственности (карательных конституционно-правовых санкций), позволяющие отграничить меры конституционно-правовой ответственности от мер иных отраслевых видов юридической ответственности.

1. Меры конституционно-правовой ответственности закрепляются в нормах конституционного права и, как следствие, содержатся в источниках конституционного права, а не в источниках иных отраслей права.

2. Меры конституционно-правовой ответственности, как правило, лишены имущественного содержания и не несут каких-либо материальных обременений для субъекта конституционной ответственности.

3. Меры конституционной ответственности, по справедливому замечанию Н. М. Колосовой, за редким исключением не могут быть использованы в качестве санкций иных видов юридической ответственности². Подавляющее большинство мер конституционно-правовой ответственности (отрешение от должности, роспуск представительного органа, приостановление деятельности общественного объединения, ликвидация политической

партии и т. п.) не имеют аналогов в иных отраслевых видах юридической ответственности и свойственны лишь отраслевому институту юридической ответственности в конституционном праве.

4. Меры конституционно-правовой ответственности применяются, как правило, в случаях нарушения норм конституционного права, а не норм иной отраслевой принадлежности. Отсюда также следует и такая черта мер конституционно-правовой ответственности, как их функциональная направленность на защиту норм Конституции и иных конституционно-правовых норм.

5. Санкции конституционно-правовой ответственности носят, как правило, абсолютно определенный характер³, то есть санкции предусматривают лишь один вариант неблагоприятных последствий для субъекта конституционной ответственности, совершившего правонарушение.

Приведенные признаки позволяют отграничить меры конституционно-правовой ответственности от мер уголовной, гражданско-правовой, административной, финансово-правовой и дисциплинарной ответственности.

Особого внимания заслуживает проблема соотношения мер и, как следствие, инстанций конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности. Неоднозначность решения данной проблемы обуславливается прежде всего значительной дискуссионностью вопроса о юридической ответственности в муниципальном праве.

В отечественной юридической науке сложились следующие основные представления о муниципально-правовой ответственности:

1. Муниципально-правовая ответственность является искусственной конструкцией, а при характеристике юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления предпочтительнее говорить об ответственности в муниципальном праве, представленной комплексом конституционно-правовых, уголовных, административных, гражданско-правовых и дисциплинарных санкций⁴. Согласно другой позиции, ответственность местного самоуправления является институциональной разновидностью конституционной ответственности как отраслевого вида юридической ответственности⁵. Данные точки зрения объединяет одна существенная черта – отрицание самостоятельности муниципально-правовой ответственности.

² См.: Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – С. 113.

³ См.: Виноградов В. А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. – М.: Институт права и публичной политики, 2005. – С. 136.

⁴ См.: Князев С. Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 2005. – № 6. – С. 84.

⁵ Подробнее см.: Степанова А. А. К вопросу об отзыве главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 8. – С. 36.

2. Муниципально-правовая ответственность реально существует и имеет самостоятельный характер. При этом муниципально-правовая ответственность, в отличие от конституционно-правовой, где ответственность наступает перед государством, представляет собой ответственность органов и должностных лиц перед населением муниципального образования⁶.

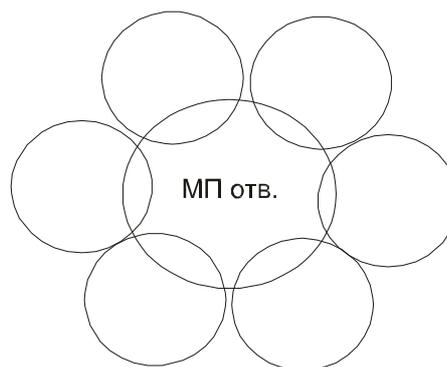
3. Муниципально-правовая ответственность является комплексным институтом отрасли муниципального права, в котором объединены различные по правовой природе нормы, регулирующие отношения в сфере местного самоуправления⁷.

Последнюю позицию считаем наиболее предпочтительной, поскольку лишь она учитывает важное свойство муниципального права как комплексной отрасли права, заключающееся в том, что наряду с нормами, относящимися по своей отраслевой принадлежности к первичным отраслям права (конституционному, гражданскому, административному и проч.), в муниципальном праве представлены муниципально-правовые нормы, не относящиеся к какой-либо иной отрасли права, не имеющие «прописки» в первичных отраслях права - нормы исключительно муниципально-правовой принадлежности⁸. Таким образом, и ответственность в отрасли муниципального права имеет двойную природу: с одной стороны, это юридическая ответственность, предусмотренная нормами первичных отраслей права, являющихся одновременно элементами комплексной отрасли муниципального права, с другой - установленная нормами исключительной муниципально-правовой принадлежности. И ту, и другую форму ответственности объединяет одна комплексно-отраслевая принадлежность, производность от предмета и метода муниципально-правового регулирования, поэтому обе являются формами муниципально-правовой ответственности.

Следовательно, муниципально-правовая ответственность является комплексным институтом муниципального права и включает в себя меры уголовной, гражданской, административной, финансовой, материальной, дисциплинарной, конституционно-правовой ответственности, а также меры ответственности, закрепленные в нормах исключительной муниципально-правовой принадлежности. Соотношение мер юридической ответственно-

сти, закрепленных в нормах первичных отраслей права, и мер юридической ответственности, предусмотренных нормами исключительной муниципально-правовой принадлежности, может быть представлено с помощью кругов Л. Эйлера следующим образом:

Соотношение мер муниципально-правовой ответственности и мер юридической ответственности первичных отраслей права



Условные обозначения:

1. Круг «МП отв.» - понятие «меры муниципально-правовой ответственности».
2. Круг «АП отв.» - понятие «меры административно-правовой ответственности».
3. Круг «УП отв.» - понятие «меры уголовно-правовой ответственности».
4. Круг «КП отв.» - понятие «меры конституционно-правовой ответственности».
5. Круг «ТП отв.» - понятие «меры юридической ответственности, закрепленные в нормах отрасли трудового права (меры материальной и дисциплинарной ответственности)».
6. Круг «ГП отв.» - понятие «меры гражданско-правовой ответственности».
7. Круг «ФП отв.» - понятие «меры финансово-правовой ответственности».

Предложенная выше схема позволяет наглядно показать структуру мер юридической ответственности в муниципальном праве, в частности наличие двух структурных блоков мер муниципально-правовой ответственности: первый из них образован мерами юридической ответственности, закрепленной в нормах первичных отраслей права, одновременно входящих в состав комплексной

⁶ См.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. - М.: Юристъ, 2005. - С. 207; Шугрина Е. С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 5. - С. 34.

⁷ См.: Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: автореф. дис. . д-ра юрид. наук. - Ростов н/Д, 2007. - С. 11.

⁸ См., напр.: Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности // Государство и право. - 2006. - № 7. - С. 99; Костюков А. Н. Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. - 2003. - № 9. - С. 15-16.

отрасли муниципального права (все те части круга «МП отв.», которые пересекаются с кругами, обозначающими меры юридической ответственности первичных отраслей права), а второй образован мерами юридической ответственности, предусмотренной нормами исключительной муниципально-правовой принадлежности (часть круга «МП отв.», находящаяся вне пересечения с кругами, обозначающими меры ответственности первичных отраслей права). В связи с этим представляется конструктивным выделять в составе муниципально-правовой ответственности (юридической ответственности в муниципальном праве) первичную и вторичную муниципально-правовую ответственность. При этом основанием для такой дихотомии является отраслевая принадлежность норм права, закрепляющих соответствующие меры юридической ответственности. Так, первичная муниципально-правовая ответственность закрепляется в нормах исключительной муниципально-правовой принадлежности, а ко вторичной муниципально-правовой ответственности относятся меры юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, закрепленные в нормах первичных отраслей права (конституционного, гражданского, административного, трудового, финансового, уголовного).

Вышеизложенное позволяет сделать принципиальный вывод о возможности совпадения мер конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности и, соответственно, возможности совпадения инстанций конституционно-правовой и вторичной муниципально-правовой ответственности. При этом следует также констатировать невозможность совпадения инстанций конституционно-правовой ответственности и инстанций первичной муниципально-правовой ответственности, поскольку не могут совпадать меры конституционно-правовой ответственности и меры первичной муниципально-правовой ответственности. В связи с этим следует отдельно остановиться на проблеме отграничения мер конституционно-правовой ответственности и мер юридической ответственности, предусмотренной в нормах исключительной муниципально-правовой принадлежности (мер первичной муниципально-правовой ответственности).

Для решения этой проблемы Е. С. Шугрина и Г. Н. Чеботарев⁹ предлагают использовать крите-

рий инстанции правовой ответственности. Так, по мнению названных авторов, если ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления наступает перед государством (ст.ст. 72-74 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹⁰), то речь идет о конституционно-правовой ответственности, а если же ответственность наступает перед населением муниципального образования, то имеет место муниципально-правовая ответственность (первичная муниципально-правовая ответственность в трактовке автора настоящей статьи). Полагаем, что критерий инстанции ответственности является второстепенным и не всегда позволяет четко отграничить меры конституционно-правовой и первичной муниципально-правовой ответственности. Как уже отмечалось, меры конституционно-правовой ответственности не являются единственными мерами ответственности первичных отраслей права, представленных в комплексной отрасли муниципального права, наряду с конституционно-правовыми карательными санкциями существуют меры ответственности иных отраслей публичного права (уголовного, административного, финансового), поэтому ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством может иметь различную отраслевую природу. В связи с этим нельзя утверждать, что любая ответственность в муниципальном праве, наступающая перед государством, является конституционно-правовой. Кроме того, поскольку избранным нами критерием подразделения инстанций юридической ответственности на отраслевые виды является критерий отраслевой принадлежности карательных санкций, закрепляющих меры юридической ответственности и применяемых соответствующими инстанциями при реализации юридической ответственности, использование критерия инстанции ответственности для отграничения мер конституционно-правовой и первичной муниципально-правовой ответственности приводит к порочному кругу: «Инстанции конституционно-правовой ответственности отличаются от инстанций первичной муниципально-правовой ответственности по признаку отраслевой принадлежности мер юридической ответственности, применяемых соответствующими инстанциями. Меры конституционно-правовой ответственности отличаются от мер первичной муниципально-правовой ответственности по при-

⁹ См.: Шугрина Е. С. Указ. соч.; Чеботарев Г. Н. Муниципально-правовая ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением // Проблемы юридической ответственности: история и современность: статьи по итогам Всероссийской научно-практической конференции / ред. Г. Н. Чеботарев. - Тюмень: Издательство ТюмГУ, 2004. - Ч. 1. - С. 83-84.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

знаку инстанции, применяющей соответствующую меру юридической ответственности».

При отграничении мер первичной муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности возможно использовать критерий отраслевой принадлежности норм права, предусматривающих соответствующий вид ответственности. Так, меры первичной муниципально-правовой ответственности предусматриваются нормами исключительной муниципально-правовой принадлежности (нормами с «одним адресом») и, как правило, содержатся в муниципальных правовых актах (уставах муниципальных образований, правовых актах, принятых на местном референдуме (сходе граждан), актах представительного органа муниципального образования и проч.¹¹), а меры конституционно-правовой ответственности предусматриваются нормами конституционного права, одновременно являющимися муниципально-правовыми нормами (нормами с «двойным адресом»), и закрепляются в источниках конституционного права либо в комплексных источниках права (источниках, содержащих нормы различной отраслевой принадлежности). Однако с учетом того, что как исключительно муниципально-правовые нормы, так и нормы конституционного права с «двойным адресом» являются частью комплексной отрасли муниципального права, соответственно, оба данных вида являются муниципально-правовыми нормами, их не всегда легко отграничить в рамках одной комплексной отрасли. Поэтому названный критерий, по нашему мнению, следует дополнить еще одним (предложенным Е. М. Заболотских¹²) - объектом правонарушения, за которое применяются меры юридической ответственности соответствующего вида. Так, меры первичной муниципально-правовой ответственности призваны охранять общественные отношения, возникающие в сфере решения вопросов местного значения и функционирующие без участия органов и должностных лиц государственной власти. Это «внутримуниципальные», закрытые отношения, функционирующие исключительно в рамках муниципального образования и без участия государства, в них реализуются только муниципальные интересы (интересы субъектов местного самоуправления: органов и должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципального образования, населения муниципального образования, органов территориального общественного самоуправления). Соответ-

ственно, объектом правонарушения, при котором будут применяться меры первичной муниципально-правовой ответственности, является то или иное общественное отношение (общественные отношения), обладающее следующими признаками: в них реализуются интересы только субъектов местного самоуправления; их участником не является государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц; сфера функционирования отношений ограничивается территорией муниципального образования. В свою очередь, объекту правонарушения (общественным отношениям), при совершении которого будут применяться меры конституционно-правовой ответственности, являющиеся частью мер вторичной муниципально-правовой ответственности, присущи следующие признаки: обязательным участником данных отношений (отношения) является государство; в рамках данных отношений всегда реализуются и государственные интересы; данные отношения полностью либо частично входят в предмет конституционно-правового регулирования; функционирование данных отношений не ограничивается территорией муниципального образования.

Таким образом, меры конституционно-правовой и первичной муниципально-правовой ответственности уместно отграничивать по двум критериям: отраслевой принадлежности норм муниципального права (по которому надлежит установить, какие нормы - с «одним адресом» либо с «двойной пропиской» - предусматривают юридическую ответственность в конкретном рассматриваемом случае), а также по объекту правонарушения, за которое применяются меры юридической ответственности соответствующего вида.

С учетом приведенных выше рассуждений в качестве примеров конституционно-правовой ответственности в отрасли российского муниципального права следует назвать:

1. ответственность представительного органа муниципального образования перед законодательным (представительным) органом субъекта, наступающая в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в те-

¹¹ Подробнее о муниципальных правовых актах см.: Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник для вузов. - М.: Норма, 2004. - С. 103-110.

¹² См.: Заболотских Е. М. Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления: автореф. дис. - канд. юрид. наук. - М., 2007. - С. 10.

чение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт. Мерой конституционно-правовой ответственности выступает досрочное прекращение полномочий представительного органа¹³;

2. ответственность главы муниципального образования или главы местной администрации перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, наступающая в случае издания должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо 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, либо совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Мерой конституционной ответственности в данном случае будет отрешение от должности¹⁴.

В качестве примеров первичной муниципально-правовой ответственности могут быть приведены:

1. отзыв либо досрочное прекращение полномочий выборного должностного лица либо депутата представительного органа муниципального образования населением муниципального образования;

2. ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления друг перед другом (например, ответственность главы муниципального

образования перед представительным органом муниципального образования либо ответственность должностных лиц местной администрации перед главой муниципального образования).

При этом основания и порядок применения мер первичной муниципально-правовой ответственности предусматриваются муниципальными правовыми актами.

Проведенное в рамках настоящей статьи исследование позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Инстанции конституционно-правовой ответственности отличаются от инстанций иных отраслевых видов юридической ответственности тем, что применяют меры именно конституционно-правовой ответственности. Это не исключает наличие у инстанций конституционно-правовой ответственности полномочий по применению мер и иных отраслевых видов юридической ответственности.

2. Отграничение инстанций конституционно-правовой ответственности от инстанций иных видов юридической ответственности производно от отграничения мер конституционно-правовой ответственности и мер иных отраслевых видов юридической ответственности.

3. Муниципально-правовая ответственность (ответственность в муниципальном праве) представляет собой комплексный институт муниципального права и включает в себя уголовную, гражданскую, административную, финансовую, материальную, дисциплинарную, конституционно-правовую ответственность, предусмотренную нормами с «двойным адресом», а также ответственность, закрепленную в нормах исключительной муниципально-правовой принадлежности. В составе муниципально-правовой ответственности целесообразно выделять первичную и вторичную муниципально-правовую ответственность.

4. Инстанции конституционно-правовой и вторичной муниципально-правовой ответственности могут совпадать. Совпадение инстанций конституционно-правовой и первичной муниципально-правовой ответственности исключено.

5. Основаниями для отграничения мер конституционно-правовой и первичной муниципально-правовой ответственности являются: 1) отраслевая принадлежность норм, предусматривающих соответствующие меры ответственности; 2) объект правонарушения, при совершении которого применяются меры юридической ответственности соответствующего вида.

¹³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

¹⁴ Там же.