



## КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА<sup>1</sup>

**М.В. МАРКГЕЙМ<sup>11</sup>**  
**О.Н. ПОЛУХИН<sup>21</sup>**

*Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет*

<sup>11</sup>*e-mail: markheim@bsu.edu.ru*

<sup>21</sup>*e-mail: poluhin\_oleg@yandex.ru*

В статье, исходя из авторского подхода к трактовке обязанности российского государства в отношении прав и свобод человека, представлены доктринальные и юридические обоснования конституционной ответственности Российской Федерации за нарушение прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: обязанность государства, защита прав и свобод человека, конституционная ответственность, виды санкций конституционной ответственности, органы государственной власти.

Конституция Российской Федерации 1993 г. содержит единственную норму, – ст. 2 – прямо фиксирующую обязанность государства – признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Традиционно в конституционно-правовой науке названные составляющие конституционной обязанности исследуются в триединстве. Считаем продуктивным в научном и практическом планах рассматривать их как самостоятельные обязанности – обязанность признания, обязанность соблюдения, обязанность защиты, – адресованные российскому государству в отношении прав и свобод человека и гражданина. Каждая из этих обязанностей имеет свой механизм обеспечения, в том числе посредством юридических санкций. Исходя из общетеоретического положения о том, что реализация обязанности обеспечивается мерами ответственности, распространяется и на конституционно-правовую сферу, рассмотрим это применительно к обязанности защищать права и свободы человека и гражданина.

Лексико-юридический анализ текста действующей Конституции России 1993 г. показал, что к термин «ответственность» употреблен в ней 8 раз: в преамбуле («...ответственность за свою Родину...»); ч. 3 ст. 41 («Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств... влечет за собой ответственность...»); ч. 1 ст. 54 («Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность...»); ч. 2 ст. 54 («Никто не может нести ответственность... Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена...»); ч. 2 ст. 122 («Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности...»); п. 4 Заключительных и переходных положений («Совет Министров .... приобретает права, обязанности и ответственность Правительства...»); п. 9 Заключительных и переходных положений («...На депутатов Государственной Думы – членов Правительства ... не распространяются положения ... в части ответственности за действия (или бездействие)...»). Для сравнения: в тексте Конституции РСФСР 1978 г. (с последующими изменениями) слово «ответственность» употреблялось 13 раз, а Конституции РСФСР 1937 г. – трижды.

Исходя из контекста, в каком использовано слово «ответственность» в действующей Конституции, можно сделать вывод, что она понимается как ответственное поведение российского народа, как санкция, как вид юридической ответственности, как структурный элемент статуса субъекта конституционно-правовых отношений. То есть, в тексте Конституции Российской Федерации при использовании слова «ответственность» речь идет и о синонимах, и об омонимах. Ни одно из употреблений слова «ответственность» не связано с собственно конституционной ответственностью. Поэтому развивать проблему конституционной ответственности за нарушение прав и свобод человека следует, на наш взгляд, через обязанность (долженствование) конкретного или выводимого субъекта или через меру воздействия за отклоненное от установленной конституционной модели поведение субъекта.

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.



Несмотря на то, что конституционная ответственность относится к тем государственно-правовым институтам, которые являются довольно новыми для российских традиций, ее реальность уже не обсуждается. Ученые обращались к исследованию специфики<sup>2</sup>, различных субъектных ипостасей<sup>3</sup>, оснований наступления<sup>4</sup> и санкций<sup>5</sup> конституционной ответственности в связи с возможностью влиять на совершенствование и развитие конституционно-правовых отношений, с гармонизацией отношений личности (общества) и государства.

Интерес к проблеме конституционной ответственности в России актуализируется выраженной деструкцией в соотношении меры власти и меры ответственности, что неизбежно влияет на отношения личности и государства в широком спектре его институтов. Как справедливо отмечал Ильин И.А., власть, совсем лишенная правовой санкции, есть юридически индифферентное явление: она не имеет правового измерения. Получать правовую санкцию она должна и от конституционного закона, и от признающего правосознания<sup>6</sup>.

«Безвластная» власть не может защитить права и свободы человека и гражданина, «безответственная» власть этого делать не хочет. Обе характеристики государственной власти не «на руку» защите прав и свобод человека и гражданина, поскольку в таких условиях «высшая ценность» находится вне сферы государственных интересов. Считаем, что современный этап государственного строительства России надлежит связывать с формированием сильной власти, отвечающей по своим обязательствам перед гражданским обществом. Поэтому для реализации своей конституционной обязанности защищать права и свободы человека и гражданина российское государство вынуждено раскрывать и использовать потенциал конституционной ответственности. Здесь важен как позитивный аспект конституционной ответственности, проявляющийся преимущественно в ответственном отношении субъектов к своим конституционным обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение, так и негативный – как ответственность субъекта за поведение, отклоняющееся от модели, предусмотренной диспозицией конституционно-правовой нормы. Негативная конституционная ответственность за нарушение прав и свобод человека отличается от позитивной тем, что в ее основе лежит бесспорный факт конституционного деликта, т.е. негативный факт реальной действительности, доказанный и «привязанный» к конкретному субъекту, причиняющий ущерб человеку, его правам и свободам.

Конституционная ответственность за нарушение прав и свобод человека наиболее адекватна конституционной обязанности государства (в лице его органов) их защищать. Вместе с тем ответственность за такие нарушения не исчерпывается только конституционной санкцией, а механизм применения сопряжен с судебными и несудебными процедурами. Конституционная санкция, по мнению Колосовой Н.М., представляет собой воз-

---

<sup>2</sup>См., например, Колосова Н.М. Особенности конституционной ответственности в России // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001. С.89-93; Василевич Г.А. Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности // Там же. – С.42-53.

<sup>3</sup>См., например, Бутусова Н.В. Проблема конституционно-правовой ответственности Российского государства // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001. – С.125-133; Стапанова А.А. Вопросы конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации. // Там же. – С.262-268; Лавничак А. Ответственность главы государства в монархии и республике // Там же. – С.149-157; Нестеренко А.В. Граждане Российской Федерации как субъекты конституционной ответственности. // Там же. – С. 177 – 181.

<sup>4</sup>См., например, Кресс В.И. Злоупотребление правами и свободами человека и конституционная ответственность. // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001. С.181-191; Комкова Г.Н. Конституционно-правовая ответственность Российского государства за нарушение прав граждан. // Там же. С.157-164.

<sup>5</sup>См., например, Щербакова Н.В. О санкциях в конституционном (государственном) праве. // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001. С.115-120; Филиппов Н.К. Институт федерального вмешательства как форма конституционно-правовой ответственности федеральной власти // Там же. С.235-238; Филиппова И.А. Отзыв депутатов как мера конституционной ответственности. // Там же. С.345-351.

<sup>6</sup>См.: Ильин И.А. Родина и мы. Смоленск, 1995. С.355.



возможность наступления неблагоприятных последствий через законодательное принуждение по отношению к субъекту права в случае неисполнения им конституционных обязанностей или в случае злоупотребления своими правами<sup>7</sup>. Если принять такую формулировку, то роспуск Государственной Думы, признаваемый исследователями мерой конституционной ответственности<sup>8</sup>, не является конституционной санкцией, поскольку нет случая нарушения ею «конституционных обязанностей или... злоупотребления...». Отставка Правительства Российской Федерации также далеко не всегда есть неблагоприятное последствие за ненадлежащее исполнение своих полномочий, а может быть, по удачному выражению Бутусовой Н.В., «тактическим средством политического маневрирования для предотвращения политических кризисов»<sup>9</sup>. Считаем, что приведенное определение конституционной санкции не охватывает всех ее проявлений и приемлемо для характеристики ретроспективной конституционной ответственности. Поэтому предлагаем рассматривать конституционную санкцию как выражение в установленной форме оценки деятельности публичных и социальных субъектов, направленной на защиту приоритетных конституционно-правовых отношений. Один из таких приоритетов в Конституции России определен недвусмысленно – человек, его права и свободы.

Исследование конституционной ответственности за нарушение прав и свобод человека предполагает выявление роли санкций в их защите. Согласившись с предложенной учеными классификацией конституционно-правовых санкций по их цели и последствиям, рассмотрим правосстановительную (восстановительную), карательную (репрессивно-карательную), пресекающую (санкцию пресечения) и предупредительную<sup>10</sup> санкции.

Правосстановительная (защитная) санкция направлена на воссоздание (возобновление) конституционного правопорядка и законности. К правосстановительным санкциям конституционной ответственности за нарушение прав и свобод человека относятся признание неконституционным, недействительным закона, иного нормативного акта, отмена или приостановление действия незаконного акта, затрагивающего права и свободы человека. Такая мера конституционной ответственности обусловлена не только атрибутами нормативного правового акта, но и конституционным требованием ч. 2 ст. 55, согласно которому в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Положение ч. 3 ст. 15 Конституции России, устанавливающее в качестве условия действительности любого нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина, обязательность его официального опубликования для всеобщего сведения, является основанием наступления правосстановительной санкции конституционной ответственности.

Субъектами применения такого рода санкций выступают Конституционный Суд Российской Федерации, который имеет исключительное полномочие признавать закон либо отдельные его положения не соответствующими Конституции России по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод (ч. 4 ст. 125 Конституции); Президент Российской Федерации, который вправе отменить постановления Правительства РФ в случае, если ими в противоречие Конституции, федеральным законам и указам Президента

<sup>7</sup>См.: Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – С.110.

<sup>8</sup>См., например, Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001. – С. 20; Колосова Н.М. Особенности конституционной ответственности в России // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001. – С. 89; Овсеян Ж.И. Критерии конституционной ответственности. Часть I. // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2001. – №4. – С.16.

<sup>9</sup> Бутусова Н.В. Проблема конституционно-правовой ответственности Российского государства // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001. – С.128.

<sup>10</sup> См., например, Витрук Н.В. Конституционная ответственность: вопросы теории и практики. // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001. – С.36; Овсеян Ж.И. Критерии конституционной ответственности. Часть II. // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2002. – №1. – С.5; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации... – М.: Городец, 2000. – С.114.



нарушаются права и свободы человека (ч. 3 ст. 115 Конституции); суды общей юрисдикции, которые вправе подтверждать недействительность положений конституций (уставов) субъектов Федерации, если они содержат такие нормы, нарушающие права и свободы человека, какие ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными<sup>11</sup>.

К виду конституционных санкций за нарушение прав и свобод человека относятся карательные меры. По сути, такая мера ответственности должна наступать за виновное нарушение норм, за правонарушение. В отношении конституционной ответственности – это не всегда так: нельзя назвать конституционным деликтом роспуск Государственной Думы за то, что она «не так» проголосовала, давая (или не давая) согласие Президенту на назначение предложенной им кандидатуры на пост Председателя Правительства. Зная последствия «трехкратного отклонения предложенных Президентом кандидатур...» Государственная Дума сама отдает предпочтение определенной форме поведения при реализации конституционных полномочий.

Карательные меры конституционной ответственности, как правило, имеют цель наказать правонарушителя – субъекта конституционно-правовых отношений. Такие меры могут применяться к тем из них, кого Конституция РФ наделила особым статусом или особыми полномочиями. Прежде всего – это Президент Российской Федерации. Вопросы о конституционной ответственности российского Президента в связи с нарушением прав и свобод человека в научных дискуссиях касались преимущественно в контексте досрочного прекращения полномочий главы государства или его конституционного статуса<sup>12</sup>, в связи с чем признать его детально разработанным нельзя. Намеченный контур конституционной ответственности главы государства за нарушение прав и свобод человека требует правового наполнения.

Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции России Президент РФ является гарантом прав и свобод человека и гражданина. По мнению профессора Окунькова Л.А., в данном статусе Президента Российской Федерации нет неопределенности, поскольку его реализация подкрепляется конкретными полномочиями. Следить за соблюдением прав и свобод является достаточно типичной функцией для полноценного главы государства<sup>13</sup>.

Однако, на наш взгляд, все не столь однозначно. Строгого юридического толкования статуса «гарант» пока не сложилось, что имеет свои плюсы и минусы. В качестве плюсовой характеристики считаем то, что установление четких юридических границ статуса «гарант» несет опасность сузить его многогранность и вариабельность. Считаем, что с точки зрения защиты прав и свобод человека желательно не ограничивать четкими процедурами осуществление «гарантных» функций. Если же речь идет об ответственности, то без системы координат не обойтись, поскольку нельзя предусмотреть ответственность за то, что не вменено в обязанность или не включено в сферу должностования. Поэтому считаем, что за точку отсчета можно принять положения из текста присяги, конституированной ч. 1 ст. 82, в части, касающейся прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем нарушение присяги не названо в качестве основания конституционной ответственности главы российского государства. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России 1978 г. (с последующими изменениями и дополнениями) с момента введения поста президента в 1991 г. установила и его ответственность за нарушение данной им присяги (ст. 121-10).

<sup>11</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2001 г. №15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – №11. – Ст. 1070.

<sup>12</sup> См.: Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. – 1999. – №3; Шеленков С. Гарант вне контроля // эж-ЮРИСТ. – 2003. – №19.

<sup>13</sup> См.: Окуньков Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. – 2000. – №12.



Считаем, что учреждение в конституционном порядке нормы, придающей присяге главы государства конкретный юридический смысл, конструктивно для совершенствования системы защиты прав и свобод человека. Для этого достаточно дополнить ч. 1 ст. 93 Конституции России положением, что нарушение Президентом Российской Федерации принесенной им присяги является основанием отрешения его от должности.

Более широким, но, несомненно, важным является правило, устанавливающее, что нарушение конституции – основание отрешения от должности главы государства. В российской Конституции такого положения нет, хотя его включение (в силу действия ст. 2, ч. 2 ст. 15, ст. 18 и др. Конституции) существенно обогатило бы правозащитную компоненту статуса «гарант», которым наделен Президент Российской Федерации. Опыт государственного строительства других государств, отраженный в их конституциях, при желании, мог бы сориентировать законодателя на закрепление аналогичной позиции. В соответствии со ст. 61 (1) Основного закона Германии основанием для наступления ответственности Федерального президента выступает любое деяние Президента, связанное с умышленным нарушением Основного закона<sup>14</sup>; из ст. 90 Конституции Итальянской Республики следует, что ее Президент несет ответственность за посягательство на Конституцию<sup>15</sup>; ч. 1 ст. 49 Конституции Греции установлено, что Президент Республики отвечает за предумышленное нарушение Конституции<sup>16</sup>.

Необходимость включения в Конституцию России положения, согласно которому Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, в том числе за нарушение Конституции, представляется очевидной, поскольку это следует из содержания, например, ее ч. 3 ст. 80, ч. 3 ст. 90. В поддержку введения в конституционный текст такой нормы выступает также отсутствие в Конституции России указания на федеральный закон, где бы мог быть конкретизирован статус Президента России, а значит, принятие такого закона зависит от усмотрения законодателя.

Таким образом, конституционная норма, определяющая основания наступления конституционной ответственности в форме отрешения Президента России от должности, требует включения еще двух: за нарушение Конституции России и за нарушение присяги, принесенной Президентом РФ. Значение такого подхода связано с упрочением института защиты прав и свобод человека и гражданина посредством возможности наступления конституционной ответственности главы государства за нарушение прав и свобод человека. Тем самым положение «Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод» обретет вполне конкретные проявления.

Конституционная ответственность в так называемом карательном варианте предусмотрена для Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: данная палата парламента может быть распущена. Осуществляется этот механизм, во всяком случае, Президентом России в «правительственном» соотношении: в связи с назначением Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111), в связи с выражением недоверия Правительству России по инициативе Государственной Думы (ч. 3 ст. 117) или по инициативе самого Правительства РФ (ч. 4 ст. 117). В качестве критериев наступления такой организационной меры лежат «количественные показатели»: после «трехкратного отклонения...», «в течение трех месяцев повторно...». Следовательно, такая санкция не является последствием правонарушения и не обусловлена нарушением прав и свобод человека. Это нельзя признать нормальным. Поэтому считаем необходимым осуществить конституционную конкретизацию оснований наступления ответственности Государственной Думы. Логично, если такая ответственность будет следствием нарушения Конституции России в связи с осуществлением полномочий.

Конституцией Российской Федерации установлена обязанность, адресуемая, прежде всего законодательным органам, но не предусматривающая ответственности. Так, Конституция (ч. 2 ст. 55), установив «недолжность» издания законов, отменяющих или

<sup>14</sup> Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств. – М.: БЕК, – 2002. – С.85.

<sup>15</sup> Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. // Там же. – С.146.

<sup>16</sup> Конституция Греции от 11 июня 1975 г. // Конституции государств Европейского Союза. – М.: издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – С.264.



умаляющих права и свободы человека и гражданина, не предусмотрела карательной конституционной санкции за нарушение данной нормы для федеральных законодателей: акт, принятый в нарушение ч. 2 ст. 55 Конституции России может быть отклонен Президентом (ч. 3 ст. 107) (санкция пресечения) или признан не соответствующим Конституции решением Конституционного Суда (п. «а» ч. 2 ст. 125, ч. 4 ст. 125) (правовосстановительная санкция). Полагаем, что ч. 2 ст. 55 резонно дополнить предложением «Не издание законов, обеспечивающих защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, приравнивается к их умалению». Это позволит надлежаще сориентировать как субъектов законодательной инициативы, так и самого законодателя, а также применять меры конституционной ответственности за «пробельность» правового поля, касающегося защиты прав и свобод человека и гражданина.

Поскольку Россия является федеративным государством, то конституционное положение ч. 2 ст. 55 всецело адресуется и законодателю субъекта Российской Федерации. Общий конституционный ориентир ч. 2 ст. 55 в связи с п. «б» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции нашел свое преломление в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>17</sup>, где ст. 3.1 установлено, что органы государственной власти субъектов Федерации в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции России, федеральным конституционным законам и федеральным законам и «повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина... несут ответственность».

«Массовость» и «грубость» нарушения прав и свобод человека и гражданина» как основание ответственности органов государственной власти представляется не достаточно внятным и корректным: во-первых, нет реальных правовых критериев, позволяющих оценить такого рода нарушения; во-вторых, характеристика нарушений прав и свобод личности как «массовые и грубые» дана в связке, т.е. должны присутствовать оба качества нарушения, что не позволяет привлечь к ответственности властные органы субъекта РФ или за «массовое», или за «грубое» нарушение прав и свобод; в-третьих, такая норма подразумевает некоего «субъекта» (исходя из Постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. – это суд), кто уполномочен сделать вывод о «массовости и грубости» нарушения прав и свобод. Конституция России не прибегает в своем тексте к такого рода характеристикам нарушения прав и свобод, следовательно, «массовость и грубость», установленная федеральным законом в качестве основы наступления ответственности за нарушения прав и свобод человека можно признать необоснованным «умалением» возможности защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Возвращаясь к анализу положений Федерального закона от 6 октября 1999 г., отметим, что за «массовые и грубые» нарушения прав и свобод человека и гражданина конституционно-правовая ответственность законодательного (представительного) органа государственной власти выражается в форме роспуска, решение по которому может приниматься высшим должностным лицом данного субъекта РФ (п. «б» ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г.). Конкретизируя данную норму, отметим, что если закон субъекта РФ противоречит, например, ч. 2 ст. 55 (в России на должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина) Конституции России, а региональный законодатель не внял соответствующему решению суда, то у высшего должностного лица есть право досрочно прекратить полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, допустившего нарушение прав и свобод человека и гражданина.

Осуществить расформирование законодательного (представительного) органа субъекта может Государственная Дума, приняв внесенный Президентом РФ проект федерального закона о роспуске данного органа (это положение позволяет говорить о появлении «вертикали власти» в законодательной ветви). Подобную законодательную инициативу глава государства может реализовать после вынесения своим указом предупрежде-

<sup>17</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 1999. – №42. – Ст.5005; www.garant.ru



ния (предупредительная санкция) законодательному (представительному) органу государственной власти за то, что им были допущены нарушения, в том числе прав и свобод человека и гражданина (ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г.). Прописанные в законодательном порядке условия и процедуры досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ достаточно сложны. В их реализации должны «сойтись» полномочия различных ветвей и уровней государственной власти. Такое проявление принципа «сдержек и противовесов» направлено на недопустимость властных усмотрений, на защиту воли избирателей, сформировавших законодательный (представительный) орган. Вместе с тем осуществление всех предписанных процедур значительно растягивается во времени, в течение которого остается опасность нарушения прав и свобод человека и гражданина. В этой связи считаем, что следует сократить сроки, предоставленные законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ, для выполнения решения соответствующего суда до 2 месяцев, а «надлежаще отреагировать» на предупреждение Президента РФ до 1 месяца, установив, что такого рода вопросы должны решаться законодательным (представительным) органом субъекта РФ во внеочередном порядке. Подобные изменения позволят укрепить барьер от нарушений прав и свобод человека и гражданина законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

После вступления в силу Федерального закона от 6 октября 1999 г., принятого в контексте п. «н» ст. 72 Конституции РФ, прецедентов применения норм конституционной ответственности к законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ за «массовое и грубое» нарушение прав и свобод человека путем принятия закона в нарушение ч. 2 ст. 55 не было. Механизм пресечения «правонарушительного» законодательства на уровне субъектов РФ установлен, а политическая воля главы государства, означенная в его посланиях Федеральному Собранию, выступает здесь дополнительной «гарантией от гаранта».

Поскольку в ч. 2 ст. 55 Конституции России речь идет о «недолжности» не просто принятия закона, отменяющего или умаляющего права и свободы человека и гражданина, а о его «издании», то данной норма адресуется и лицам, осуществляющим подписание и обнародование закона. На федеральном уровне промульгацию осуществляет Президент РФ, что предусмотрено п. «д» ст. 84 и ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой законы (как и любые другие нормативно-правовые акты), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В качестве санкции, здесь можно рассматривать положение ч. 4 ст. 125 Конституции РФ: Конституционный Суд РФ в установленном порядке по инициативе определенного круга субъектов может проверить конституционность закона.

На уровне субъекта РФ в издании закона участвует его высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), что предусмотрено ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»: высшее должностное лицо субъекта Федерации обязано обнародовать закон субъекта РФ, удостоверив это путем подписания закона или издания специального акта (либо отклонить закон...). Если высшее должностное лицо допустило, чтобы подписанный им закон содержал положения, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, Президент РФ вправе осуществить отрешение его от должности (п. «г» ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г.). Отметим, что данная проблема стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Его Постановлением от 4 апреля 2002 г.<sup>18</sup> названная норма была признана не противоре-

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. №8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха



чащей Конституции РФ, поскольку процедура применения данной меры федерального воздействия, завершающаяся изданием указа Президента РФ, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного акта субъекта Федерации не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждаются уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость федерального воздействия в целях обеспечения его исполнения; при этом указанная мера не может быть применена в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица субъекта Федерации федеральному нормативному акту, так как ее применение обуславливается подтверждением в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт повлек «массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина...».

Таким образом, конституционная обязанность не подписывать и не обнародовать (как составная часть процедуры издания) законы, ограничивающие и умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ), обеспечивается правовостановительной санкцией (для федеральных законов) и комплексной последовательно наступающей правовосстановительной и карательной санкцией (на уровне субъектов РФ).

Следующий вид конституционных санкций за нарушение прав и свобод человека и гражданина – это санкции пресечения. Основой их применения является ряд положений Конституции РФ: насильственное изменение конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13) сформулированы в качестве оснований запрещения создания и деятельности общественных объединений; присвоение власти, захват власти и присвоение властных полномочий (ч. 4 ст. 3) запрещаются и преследуются по закону; пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29) запрещается. Нарушение установленных запретов осуществляется посредством пресечения. Если же размах и «градус кипения» такого рода нарушений невозможно нейтрализовать в условиях обычной системы управления, то Конституция России предусмотрела введение особого режима – режима чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 56).

Поскольку задачи режима чрезвычайного положения в самом общем выражении связаны с защитой человека, общества и государства во всем многообразии его конструктивных проявлений, то он по праву отнесен к конституционной санкции пресечения. Особенность данной санкции выражается в ее адресации не только субъектам, нарушившим конституционные запреты, но и вообще всем субъектам конституционно-правовых отношений. Следовательно, в данной санкции объединено проявляется и негативная, и позитивная конституционная ответственность.

Отметим, что Конституция России (ч. 3 ст. 55) допускает ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. В условиях режима чрезвычайного положения пределы ограничений прав и свобод человека и гражданина, срок их установлений и изъятия (ч. 3 ст. 56) оговариваются уже федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 56). Такая конституционная мера пресечения как режим чрезвычайного положения вводится Президентом России с незамедлительным сообщением об этом палатам парламента (ст. 88 Конституции). Указ главы государства о введении такого режима безотлагательно передается на утверждение Советом Федерации (п. «в» ст. 102 Конституции).

Согласно ст. 2 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»<sup>19</sup> целью его введения является защита прав и свобод человека и гражданина путем устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения. Отдельно названа цель защиты конституционного строя Российской Федерации, что

(Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. – 2002. – №15. – Ст. 1497.

<sup>19</sup> Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. – 2001. – №23. – Ст.2277.



рассматривается нами дополнительным правозащитным фоном, поскольку в числе основ конституционного строя – человек, его права и свободы как ценностный абсолют.

К конституционной санкции пресечения относится отклонение Президентом РФ принятого федерального закона (ч. 3 ст. 107 Конституции). Сама Конституция России не устанавливает критерии, лежащие в основе такого решения главы государства. При этом убеждены, что такая конституционная санкция как вето Президента России направлена на реализацию требования ч. 2 ст. 55 Конституции, не допускающего издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

Конституционной санкцией за нарушение прав и свобод человека и гражданина является и приостановление действия акта органов исполнительной власти субъекта РФ до решения этого вопроса соответствующим судом, что предусмотрено ч. 2 ст. 95 Конституции России. Эту процедуру согласно п. «е» и п. «ж» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ и ст. 44 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» может инициировать Правительство РФ<sup>20</sup>.

В целях защиты прав и свобод человека и гражданина применяется такая конституционная санкция, как предупреждение. Подобная мера воздействия со стороны Президента России предусмотрена Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в отношении законодательного (представительного) органа (ч. 4 ст. 9) или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) (ч. 2 ст. 29.1) субъекта РФ в случае, если названные органы субъекта РФ своими актами нарушили Конституцию РФ, федеральное законодательство, при этом адекватно не отреагировали на решение суда.

Резюмируя изложенное, отметим, что конституционная ответственность за нарушение прав и свобод человека и гражданина предусматривается и Конституцией Российской Федерации, и федеральным законодательством. В этой связи удачнее говорить о конституционно-правовой ответственности. Основания конституционной ответственности за нарушение прав и свобод человека и гражданина, скорее, выводимы из текста Конституции России и законодательства, чем прямо означены в них. Считаем, что конституционная позиция о высшей ценности человека, его прав и свобод не достаточно убедительно обеспечена мерами ответственности, адресуемыми органам власти всех ветвей и уровней и их должностным лицам. Учитывая значимость конституционной ответственности для защиты прав и свобод человека, представляется целесообразным принять специальный федеральный закон «О конституционной ответственности в Российской Федерации», концепция которого исходила бы из императива, что основанием конституционной ответственности является не только совершение правонарушения, но и всякое отступление от Конституции Российской Федерации. Сфера, затрагивающая права и свободы человека и гражданина, обнаруживает действие механизмов, свойственных «вертикали власти». Конституционно-правовая ответственность за нарушение прав и свобод человека и гражданина обеспечивается судебными и несудебными процедурами.

Ответственность за нарушение прав и свобод человека и гражданина органами, осуществляющими суверенную власть государства, рассмотрена нами сепаративно в субъектном плане и корпоративно в объектном смысле. Реальное комплексное выражение конституционной ответственности Российского государства связано с его властными органами и их представителями. Вместе с тем государство является самостоятельным субъектом конституционно-правовой ответственности за нарушение прав и свобод человека, которая обусловлена конституционной обязанностью Российской Федерации защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции). Неоспоримо, что защищенность государством как самой мощной социальной силой придает правам человека и гражданина значительную надежность и гарантию их действительной реализации в наиболее полном объеме.

Обособление конституционной ответственности Российской Федерации за нарушение прав и свобод человека и гражданина определено спецификой, которая выражает-

<sup>20</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. – 1997. – №51. – Ст.5712; www.garant.ru



ся прежде всего в необычном состоянии государства: оно (в идеале) – непреходящий субъект ответственности перед своим многонациональным народом и перед отдельным человеком. Конституционное «обязательственное триединство» государства – признание-соблюдение-защита – по отношению к правам и свободам человека и гражданина обуславливает существование негативной конституционной ответственности. Вместе с тем непразден вопрос о мере ответственности всего государства, поскольку государство, даже грубо нарушающее права и свободы собственных граждан, не прекратит свое существование, не будет ликвидировано своими гражданами. Поэтому считаем, что конституционная ответственность государства носит преимущественно позитивный характер.

Ответственное состояние государства означает, что государство функционирует в строгом соответствии с федеральной Конституцией. Установление аксиологического предпочтения в пользу человека, его прав и свобод, по замыслу, должно детерминировать деятельность государства. Это обуславливает его и пассивную обязанность воздерживаться от вмешательства в границы свободы личности, и активную обязанность, выражающуюся в законодательской, исполнительной и судебной деятельности, направленной на содействие в практическом осуществлении человеком принадлежащих ему прав и свобод.

Конституция России, закрепляя базовые характеристики государства, ориентирует его «многонациональный народ» на свою гарантирующую роль во взаимоотношениях с личностью и обществом. Строго говоря, каждая из нарушенных государством «гарантийных» заявок в отношении человека, его прав и свобод, должна рассматриваться как основа конституционной ответственности. Но обратимся лишь к тем конституционным нормам, где субъектом «гарантирования» прямо названо государство, а объектом – права и свободы человека и гражданина. В главе 2 Конституции России содержится три таких нормы: ч. 1 ст. 17 (Российская Федерация гарантирует права и свободы человека, согласно международным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ); ч. 1 ст. 19 (государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств); ч. 2 ст. 61 (Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами). Положения данных норм соотносятся как общее и особенное: содержание ч. 2 ст. 61 охватывается смыслом ч. 2 ст. 19, которая, в свою очередь, лишь конкретизирует значение ч. 1 ст. 17. Следовательно, конституционная ответственность государства наступает за нарушение тех прав и свобод человека и гражданина, которые опосредованы международным гуманитарным (в широком смысле слова) правом. Данный вывод подтверждается согласием России отвечать за нарушение прав человека по решению, например, Европейского суда по правам человека, что превратило потенциальную возможность, предусмотренную ч. 3 ст. 46 Конституции России, в реальный правозащитный механизм с участием названного межгосударственного органа на основе признания Россией *ipso facto* и без специального соглашения его юрисдикции.

Таким образом, Российская Федерация в силу действия ч. 3 ст. 46 Конституции является субъектом конституционно-правовой ответственности за нарушение прав и свобод человека. Данной статьей закреплено правило: чтобы обратиться в межгосударственные органы по защите прав человека – должны быть исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты прав человека. Традиционно это правило рассматривается как «условие» обращения каждого за защитой в межгосударственные органы. На наш взгляд, это конституционное правило в государственном измерении обнаруживается как «основание ответственности государства» за изъяны внутригосударственного правозащитного механизма, который не способен разрешить спор «своими силами». Одновременно таким способом государство «выправляет» сложившуюся ситуацию, обеспечивая государственную гарантию защиты прав и свобод человека.

Членство России в Совете Европы порождает ее ответственность за то, что она допускает серьезные нарушения прав человека: Устав Совета Европы содержит положение, которым Комитет министров уполномочивается за это приостанавливать членство и даже исключать из состава участников Совета Европы любое государство-участника. Выплата государством компенсации подателю жалобы выступает как форма исполнения



решения Европейского Суда. Это характеризует международно-правовую ответственность государства. Вместе с тем, ввиду наличия норм о возмещении вреда в национальных конституциях данная санкция выступает и как конституционная.

В России конституционной санкцией, адресованной государству, является возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц (ст. 53 Конституции). Назначение в отношении Российского государства такой конституционной санкции как «возмещение вреда...», вытекающей из ст. 53 Конституции России, не исчерпывается решением межгосударственного правозащитного органа. Суды Российской Федерации в потенциале могут обязать государство возместить вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц. Однако несовершенство действующего законодательства и судебной практики ведет к тому, что эта конституционная обязанность России и корреспондирующее ей право каждого практически не могут быть реализованы. Это, помимо прочего, обусловлено рассредоточенностью юридических правил о возмещении ущерба в разных нормативных актах, а также сложностью, неясностью и расплывчатостью правовых положений, несовершенством лингвистического выражения воли законодателя, что также не способствует защите конституционного права граждан посредством конституционной ответственности государства. По мнению Бойцовой Л.В., ввиду несовершенства конструкций ст.1069 и ст.1070 Гражданского кодекса РФ даже от самого квалифицированного юриста требуется истинная изобретательность в попытке истолковать эти нормы, предусматривающие к тому же различный режим ответственности государства в случаях причинения ущерба в сферах административного управления и при отправлении правосудия<sup>21</sup>. В этой связи следует принять соответствующее законодательство, обеспечивающее (и в материальном, и в процессуальном смысле) применение к государству конституционно-правовой санкции в виде возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Таким образом, конституционная ответственность за нарушение прав и свобод человека является важным фактором осуществления конституционной обязанности защищать права и свободы личности. Исходя из источников конституционной ответственности и специфики объекта, ее удачнее называть конституционно-правовой. Санкции конституционной ответственности за нарушение прав и свобод человека и гражданина в конституционном измерении практически не прописаны, однако ряд из них выводим из содержания конституционных норм и федерального законодательства. Субъекты конституционной ответственности за нарушение прав и свобод человека имеют публичный характер. При этом конституционная ответственность государства не сводима к ответственности его органов и должностных лиц.

#### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
2. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. – 2001. – №23. – Ст.2277.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. – 1997. – №51. – Ст.5712; www.garant.ru
4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 1999. – №42. – Ст.5005; www.garant.ru
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. №8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн)

<sup>21</sup>См.: Бойцова Л.В. Ответственность государства и судей за вред, причиненный гражданам при отправлении правосудия // Журнал российского права. – 2001. – №9.



Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. – 2002. – №15. – Ст. 1497.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2001 г. №15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – №11. – Ст. 1070.

7. Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. – 1999. – №3.

8. Бойцова Л.В. Ответственность государства и судей за вред, причиненный гражданам при отправлении правосудия // Журнал российского права. – 2001. – №9.

9. Ильин И.А. Родина и мы. Смоленск, 1995.

10. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000.

11. Конституции зарубежных государств. – М.: БЕК, – 2002.

12. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001.

13. Овсепян Ж.И. Критерии конституционной ответственности. Часть I. // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2001. – №4.

14. Окуньков Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. – 2000. – №12.

15. Шеленков С. Гарант вне контроля // эж-ЮРИСТ. – 2003. – №19.

## CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE STATE FOR VIOLATION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PERSON

**M. MARKHEIM<sup>11</sup>**  
**O. POLUKHIN<sup>21</sup>**

*Belgorod State National  
Research University*

<sup>11</sup>*e-mail: markheim@bsu.edu.ru*

<sup>21</sup>*e-mail: poluhin\_oleg@yandex.ru*

The article presents doctrinally and legal justifications of the constitutional responsibility of the Russian Federation for violation of the rights and freedoms of the person and the citizen, proceeding from an author's approach to treatment of a duty of the Russian state concerning the rights and freedoms of the person.

Key words: state duty, protection of the rights and freedoms of the person, constitutional responsibility, types of sanctions of the constitutional responsibility, public authorities.