

ББК 67.0

А.В. Малько,
доктор юридических наук, профессор
Р.С. Маркунин,
кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ*

В статье рассматривается межотраслевой характер института юридической ответственности на примере ответственности главы государства. Устанавливаются структурные элементы системы ответственности и дается их краткая характеристика. Выявляются имеющиеся проблемы отечественного законодательства по вопросам регулирования оснований и мер ответственности главы государства. Делается вывод о том, что система юридической ответственности главы государства, в силу его особого статуса, является образцом для выстраивания систем ответственности иных государственных органов. И решение обозначенных в статье проблем будет способствовать повышению эффективности функционирования системы юридической ответственности органов публичной власти в целом.

Ключевые слова: юридическая ответственность; глава государства; меры ответственности; импичмент; основания ответственности; утрата доверия.

The article analyzes the interdisciplinary nature of the institution of legal responsibility on the example of the head of state. The study establishes the structural elements of the liability system and provides a brief description of them. The existing problems of domestic legislation in matters of regulating the grounds and measures of responsibility of the head of state are identified. At the end, it is concluded that the system of legal responsibility of the head of state, due to its special status, becomes a model for building and responsibility systems of other state bodies. For this reason, the solution of the problems identified in the article will contribute to increasing the efficiency of the functioning of the system of legal responsibility of public authorities in general.

Keywords: legal liability; head of state; measures of responsibility; impeachment; grounds for liability; loss of trust.

Институт юридической ответственности всегда было принято считать комплексным и межотраслевым явлением. Этот довод легко подтверждается наличием уже давно известных видов ответственности (уголовная, дисциплинарная, гражданская) и появлением новых (финансовая, антикоррупционная и др.). Помимо этого, отдельные виды юридической ответственности способны формировать собственные субинституты. К примеру, это происходит с финансовой ответственностью, включающей в себя вексельную, налоговую, банковскую и т. д. Подобная структура является свидетельством межотраслевого характера института, в котором образуются уникальные структурные связи.

Сложный вид юридическая ответственность придает и системе, которую она образует. В этом можно убедиться, рассматривая систему юридической ответственности главы государства. Выбор в пользу данного субъекта нами сделан не случайно, поскольку благодаря особому положению главы государства его система ответственности является своего рода образцом для иных субъектов.

В большинстве государств глава занимает центральное место в государственном механизме. В Российской Федерации Президент выступает в качестве верховного главнокомандующего, который обладает предельно широким перечнем прав. Благодаря использованию своих полномочий Президент Рос-

* Статья выполнена при поддержке РФФИ, проект № 19-011-00103 А «Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы».

сийской Федерации (далее — Президент РФ) формирует основные направления правовой политики государства, которые непосредственным образом оказывают влияние на общество в целом. В связи с этим вопрос об ответственности главы государства за свою деятельность становится весьма актуальным и базовым в науке. Использование системного метода способствует установлению структурных элементов явления и их системных связей. В рассматриваемой системе ответственности нами выделены такие элементы, как субъект, основания, меры ответственности и процедуры их реализации.

Глава государства в качестве субъекта ответственности получает закрепление в нормативно-правовых актах всех правовых систем современности. В подавляющем большинстве случаев глава государства имеет особый статус, со свойственными ему правами, гарантиями и иммунитетом. В отечественном законодательстве перечень полномочий Президента РФ закреплен в статьях 83 — 91 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ). Следует обратить внимание на то, что полномочия главы государства в Основном Законе страны не являются исчерпывающими. К примеру, в статье 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5] содержится возможность главы государства отрешить от должности главу субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия. Статья 21 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [6] закрепляет право главы государства назначить пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и т. д.

Вышеперечисленные полномочия позволяют утверждать, что их перечень весьма широк и должным образом отражен в действующем законодательстве. Однако при рассмотрении Конституции РФ обращает на себя внимание тот факт, что в ней отсутствуют конкретные обязанности главы государства и нормы, регулирующие вопросы его неприкосновенности. Другие нормативно-правовые акты также не раскрывают сущность президентского иммунитета и особенностей исполнения им своих обязанностей.

Подобную ситуацию можно охарактеризовать как правовой пробел, наличие которого оказывает негативное влияние на уровень эффективности всей системы ответственности в целом. Отсутствие конкретного перечня обязанностей сказывается на иных структурных элементах системы ответственности, а именно — не позволяет в дальнейшем выстроить четкие основания ответственности. Часть авторов предполагают, что недостаточное правовое регулирование в этой сфере создает опасность нарушения действующего законодательства со стороны главы государства [8, с. 6]. В качестве сравнения можно привести в пример зарубежное и международное право, где институты отчетности и ответственности государственных органов и должностных лиц занимают одно из центральных мест, особенно в процессе построения правового государства [11, р. 30].

В связи с вышеизложенным мы склонны говорить о необходимости дополнения действующей нормативно-правовой базы по вопросам закрепления обязанностей главы государства, раскрытия перечня гарантий и особенностей регулирования его неприкосновенности. Подобные изменения будут способствовать укреплению статуса Президента РФ в законодательстве и ликвидируют имеющиеся на сегодняшний день пробелы в системе его ответственности.

Основания ответственности главы российского государства как следующий структурный элемент системы его юридической ответственности также не лишен некоторых недостатков. Как говорилось ранее, в качестве основания ответственности Президента РФ Основной Закон не называет неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей в связи с их отсутствием в действующем законодательстве. Статья 93 Конституции РФ в качестве основания привлечения главы государства к ответственности устанавливает лишь совершение преступного деяния в виде государственной измены или иного тяжкого преступления. Отсутствие на данный момент перечня обязанностей главы государства не позволяет вывести работу систему ответственности на должный уровень. Более того, подобное обстоятельство лишает возможности говорить о формировании позитивной ответственности высшего должностного лица, несмотря на то, что такая ответственность подтверждается постоянными отчетами перед обществом о проделанной работе. В этой связи можно утверждать, что действующее за-

конодательство содержит ярко выраженный недоработанный характер по вопросам правового регулирования оснований юридической ответственности главы государства.

Вступившие в силу 4 июля 2020 года поправки к Основному Закону страны, к сожалению, не затронули данный аспект ответственности главы государства. Тем временем подобные предложения давно были разработаны в юридической науке и приводились в виде отдельных рекомендаций. В частности, высказывались предложения о закреплении в качестве основания ответственности главы государства нарушение положений Конституции РФ; факт такого деяния мог бы устанавливаться Конституционным Судом Российской Федерации после предъявления обвинений нижней палатой парламента [7, с. 14].

Обращаясь к ряду конституций зарубежных государств, предусматривающих импичмент главы государства, можно убедиться, что в них закрепляется более развернутый перечень юридических оснований. К примеру, Конституция Индонезии устанавливает для Президента основания в виде поступков, включающих в себя измену, коррупционные действия, взяточничество и иные правонарушения или деяния, которые не соответствуют статусу главы государства [12, р. 71].

Считаем необходимым воспользоваться опытом зарубежного законодательства и дополнить имеющиеся основания ответственности в виде совершения действий «не совместимых со статусом главы государства». Подобная формулировка позволит сблизить статус Президента РФ и статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в перечне оснований которого имеется досрочное прекращение полномочий «в связи с утратой доверия». Основание утраты доверия применяется в настоящий момент в отношении гражданских служащих согласно статье 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4]. Благодаря такому основанию процесс формирования единой системы юридической ответственности должностных лиц выйдет на качественно новый уровень. Помимо этого, в отношении главы государства в ряде зарубежных правовых систем могут применяться меры, реализуемые в отношении обычных государственных гражданских служащих, в частности дисквалификация, речь о которой пойдет далее. Все это позволяет нам сделать вывод о возможно-

сти выстроить единую и полноценную систему юридической ответственности со сходными структурными элементами.

Формулировка основания в виде утраты доверия не выглядит новой и для зарубежного законодательства. При осуществлении процедуры импичмента в нормативно-правовых актах могут отсутствовать конкретно сформулированные основания. Международная практика исходит из того, что в процессе осуществления деятельности главы государства могут возникать ситуации, при которых инициирование процедуры импичмента становится возможным даже без наличия состава правонарушения в его действиях. Основанием служит любой поступок, который негативным образом сказывается на уровне доверия населения страны. К примеру, существуют основания в виде совершения поступков, противоречащих нормам морали и нравственности, что приводит к несоответствию занимаемой должности [3, с. 326]. Законодательство Мальты содержит возможность отрешения от должности Президента в случае его недостойного поведения. Нормативно-правовые акты Аргентины включают в перечень оснований ответственности плохое исполнение своих обязанностей [2, с. 73]. Французское законодательство позволяет начать процедуру отрешения от должности главы государства в результате служебного упущения. Подобная обтекаемая конструкция основания объясняется отсутствием возможности для парламента произвести юридическую квалификацию действий Президента, по причине своей некомпетентности. К тому же упущение в качестве основания говорит о пассивном поведении главы государства, точнее, о невыполнении им соответствующих обязанностей [1, с. 44]. При этом можно прийти к выводу, что такая формулировка более широко может применяться в правовом регулировании невыполнения долга Президента перед страной. Отдельные полномочия главы государства осуществляются им в сфере повседневного государственного управления, тогда как его долг олицетворять верховную власть конкретного государства. В данном случае мы наблюдаем проявление позитивного аспекта юридической ответственности в отношении главы государства — осознание должностным лицом полноты всей ответственности за выполнение своих функций. Отсутствие же у главы государства подобных качеств может вызвать ответную реакцию негативного характера, способную вызвать от-

решение его от должности со стороны иных государственных органов власти.

Меры ответственности главы государства в виде структурного элемента системы представлены статьей 93 Конституции РФ, в которой указывается возможность проведения процедуры импичмента (отрешения от должности). В данном случае следует подчеркнуть уникальность этой меры ответственности. Само отрешение от должности применяется лишь к представителям публичной власти, обладающим властно-распорядительными полномочиями и входящим в структуру государственного механизма. Иные меры ответственности высшее должностное лицо несет наравне с гражданами страны при условии снятия с него неприкосновенности. Таким образом, наблюдается межотраслевой характер юридической ответственности, поскольку изначально реализация процедуры отрешения от должности главы государства выступает мерой конституционной ответственности. Однако в дальнейшем не исключается перспектива применения в отношении лица и мер уголовного характера, если результатом его деятельности будет являться совершение преступного деяния. Кроме того, во многих странах отрешение от должности главы государства сопряжено с его дисквалификацией, то есть наложением запрета в будущем баллотироваться на эту должность. Подобная мера также специфична и необходима в связи с уникальностью субъекта ответственности.

Говоря о мерах ответственности в отношении главы государства, следует отметить необходимость принятия дополнительных мер предупредительного и ограничительного характера в виде предупреждения со стороны судебного или представительного органа и т. д. Подобные нововведения позволяют поддерживать осуществление деятельности Президента в рамках правового поля. Однако принятые поправки в Основной Закон страны, вступившие в силу 4 июля 2020 года, лишь дополнили предусмотренный статьей 93 механизм ответственности новым субъектом в лице Президента, прекратившего исполнение своих полномочий, который согласно новым изменениям может быть лишен неприкосновенности.

Процедура привлечения также является важным структурным элементом системы ответственности глав государств. Вышеназванная статья 93 Конституции РФ существенно ее усложняет, так как в реализации задействовано чрезмерное количество органов публичной вла-

сти. Сам процесс импичмента принято делить на три этапа, в которых принимают участие различные высшие коллегиальные государственные органы. Подобная процедура не отличается высоким уровнем оперативности и на практике может затягивать принятие важного решения.

Исследование процедур отрешения от должности глав государств, закрепленных за рубежом, также позволяет сделать вывод об излишней перегруженности отечественной процедуры. Например, законы США дают право, в случае внесения заявления, начать процедуру отрешения от должности Президента любому члену нижней палаты законодательного органа. После этого формулируются статьи импичмента, по которым проводится голосование. Затем статьи отправляются в высшую палату законодательного органа, где ее члены фактически исполняют обязанности судей [9, с. 133]. В зарубежном законодательстве встречаются процедуры отрешения от должности, сопряженные с участием непосредственно населения. В частности, правовые нормы Румынии содержат процедуру, согласно которой не позднее 30 дней после одобрения Парламентом предложения об отстранении от должности главы государства, этот вопрос выносится на всеобщий референдум [10, с. 197]. Данная процедура выглядит наиболее демократичной из имеющихся иностранных аналогов, поскольку позволяет задействовать институты прямой демократии, которые олицетворяют базовые принципы построения модели правового государства. Непосредственное принятие народом публично-властных решений выступает доказательством наличия зрелого гражданского общества, способного нести ответственность за свои действия. Тем самым такая процедура реализации ответственности главы государства формирует у населения позитивную ответственность за судьбу своей страны и чувство долга. Установление подобных нововведений в отечественном законодательстве способствовало бы повышению общего уровня правосознания граждан и преодолению наметившейся в последние годы тенденции недоверия населения к работе органов публичной власти. Однако вышеназванные изменения в Конституцию РФ не затронули закрепленную процедуру, принципиальных изменений она не претерпела.

Завершая наше исследование системы юридической ответственности главы государства, можно сделать следующие выводы.

1. Юридическая ответственность выступает в виде сложного правового формирования, способного проявлять себя в различных аспектах, что свидетельствует о ее междотраслевом характере. Это ярко проявляется в вопросах ответственности глав государств. Процедура реализации мер ответственности в отношении этого субъекта включает в себя переходы от одного вида ответственности к другому.

2. В российском законодательстве на сегодняшний день система ответственности Президента РФ не лишена существенных пробелов и недостатков, в связи с чем необходимы качественные изменения нормативно-правовой базы. Последние поправки в Основном Законе страны, к сожалению, не затронули такие структурные элементы системы ответственно-

сти, как основания и процедура реализации. Хотя, на наш взгляд, они остро нуждаются в качественном переосмыслении на законодательном уровне. Предложенные в настоящей статье новации, в том числе и на основе анализа зарубежного законодательства, будут способствовать повышению результативности исследуемой системы.

Реализуя предоставленные законодательством полномочия по управлению основными сферами жизни государства, его глава должен нести и соответствующую ответственность за результаты своей деятельности. Обеспечить подобный механизм возможно лишь благодаря четко выстроенной системе юридической ответственности, влияние которой будет отражаться на эффективности работы всех иных органов государственной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Карпенко К.В.* О юридической ответственности президента Франции // *Право в современном мире*. — 2015. — № 2. — С. 42 — 48.
2. *Кумышева М.К.* Институт отрешения от государственной должности в зарубежных странах // *Юрист — Правоведь*. — 2013. — № 2. — С. 74 — 78.
3. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для вузов. — М. : Статут, 2013. — 520 с.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
7. *Рунец С.В.* Ответственность главы государства (Россия и зарубежный опыт) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2008. — 22 с.
8. *Савченко Н.А.* Президентский иммунитет: правовое обеспечение неприкосновенности Президента РФ // *Государств. власть и местное самоуправление*. — 2014. — № 9. — С. 6 — 10.
9. *Тязин Е.Н., Кочнев А.С.* Импичмент Президента США и отрешение от должности Президента Российской Федерации: сравнительная характеристика // *Символ науки*. — 2016. — № 7. — С. 132 — 136.
10. *Шаханин В.А.* Конституционно-правовой статус Президента Румынии // *Актуальные проблемы права : материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.)*. — М. : Издат. дом «Буки-Веди», 2016. — 198 с.
11. *Valeriya Mechkova, Anna Lührmann, Staffan I. Lindberg.* The Accountability Sequence: from De-Jure to De-Facto Constraints on Governments. *Studies in Comparative International Development*. 25 May 2018, pp 1 — 31.
12. *Hezron Sabar Rotua Tinambunan.* Reconstruction the Authority of Constitutional Court on Impeachment Process of President and/or Vice President in Indonesian constitutional system. *Journal of Dinamika Hukum*. January 2016. Vol. 16, № 1, pp 71 — 77.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. *Karpenko K.V.* O yuridicheskoy otvetstvennosti prezidenta Francii // *Pravo v sovremennom mire*. — 2015. — № 2. — S. 42 — 48.
2. *Kumysheva M.K.* Institut otresheniya ot gosudarstvennoj dolzhnosti v zarubezhnyh stranah // *Yurist" — Pravoved"*. — 2013. — № 2. — S. 74 — 78.
3. *Mishin A.A.* Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran : ucheb. dlya vuzov. — M. : Statut, — 2013. — 520 s.

4. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-FZ // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-FZ // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-FZ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
7. *Runec S.V.* Ответственность главы государства (Россия и зарубежный опыт) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2008. — 22 с.
8. *Savchenko N.A.* Президентский иммунитет: правовое обеспечение неприкосновенности Президента РФ // Государств. власт' и местное самоуправление. — 2014. — № 9. — С. 6 — 10.
9. *Tyazin E.N., Kochnev A.S.* Импичмент Президента США и отстранение от должности Президента Российской Федерации: сравнительная характеристика // Символ науки. — 2016. — № 7. — С. 132 — 136.
10. *Shahanin V.A.* Конституционно-правовой статус Президента Румынии // Актуальные проблемы права : материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). — М. : Издат. дом «Бук-Вед», 2016. — 198 с.
11. *Valeriya Mechkova, Anna Lührmann, Staffan I. Lindberg.* The Accountability Sequence: from De-Jure to De-Facto Constraints on Governments. *Studies in Comparative International Development*. 25 May 2018, pp 1 — 31.
12. *Hezron Sabar Rotua Tinambunan.* Reconstruction the Authority of Constitutional Court on Impeachment Process of President and/or Vice President in Indonesian constitutional system. *Journal of Dinamika Hukum*. January 2016. Vol. 16, № 1, pp 71 — 77.