

УДК 342.51

Отмена актов Правительства РФ и его должностных лиц как мера конституционно-правовой ответственности



Гафуров А.А.

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

Статья посвящена такой специфической мере конституционно-правовой ответственности, как отмена актов Правительства РФ и его должностных лиц. В статье анализируются полярные точки зрения ученых-правоведов, признающих либо не признающих отмену актов в качестве меры конституционно-правовой ответственности, а также некоторые аспекты его законодательного закрепления в отношении Правительства РФ и его должностных лиц. Автором формулируется вывод, что Президент РФ обладает безусловными полномочиями в части осуществления комплекса мер в отношении отмены актов, принятых Правительством РФ и его должностными лицами.

Ключевые слова: отмена актов, Президент РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, конституционно-правовая ответственность, меры конституционно-правовой ответственности.

Обращение к вопросу о некоторых аспектах закрепления отмены актов в качестве меры конституционно-правовой ответственности Правительства РФ и его должностных лиц является одним из актуальных, поскольку в настоящее время нет однозначного решения в ее исследовании. Ввиду отсутствия в научной литературе единого мнения относительно указанного вопроса, это приводит к дискуссиям среди ученых и в свою очередь препятствует дальнейшему его законодательному совершенствованию. Уяснение его понимания позволит более углубленно исследовать конституционно-правовую ответственность исполнительной власти РФ в целом.

Учеными-конституционалистами до настоящего времени ведется дискуссия относительно того, возможно ли признать мерой реализации конституционно-правовой ответственности отмену правовых актов, принятых государственным органом либо должностным лицом, которые признаны противоречащими Конституции РФ. Так, в юридической литературе отмена актов зачастую рассматривается в качестве санкции или меры конституционно-правовой ответственности, однако существуют обратные точки зрения, согласно которым отмена актов государственных органов власти не является мерой конституционно-правовой ответственности.

Рассмотрим точки зрения, согласно которым отмена актов не является мерой конституционно-правовой ответственности. По мнению В.С. Основина, отмена незаконного акта связывается с определенной реакцией государства на факт нарушения правовой нормы, а не с существованием ответственности [1, с. 41]. Б.Т. Базылев придерживался схожей точки зрения, указывая, что даже если отмена актов применяется как результат совершенного правонарушения, она не приобретает свойств действительной санкции, поскольку это всего лишь защитная, правоохранительная мера [2, с. 43]. Д.Т. Шон отмену актов рассматривает как явление, в котором незаконный акт исключается из правового пространства, поскольку его быть в нем не должно [3, с. 41]. М.П. Авдеенкова и Ю.А. Дмитриев отмечают, что сам орган, который вынес соответствующий незаконный акт, не претерпевает негативных последствий своего решения [4, с. 55-56]. М.А. Краснов приводит доводы, что отмена актов является одним из способов правового воздействия, юридической корректировки в целях стабилизации системы правопорядка [5, с. 49]. Таким образом, авторы утверждают, что отмену актов следует рассматривать в качестве способа правового воздействия, юридической корректировки в целях стабилизации систе-

мы правопорядка, аргументируя свою позицию тем, что отмена акта не влечет каких-либо ограничений материального или имущественного характера для тех, кто его издал.

Однако в юридической литературе оспариваются точки зрения относительно не закрепления отмены актов в форме меры конституционно-правовой ответственности. Так, С.А. Авакьян полагает, что отмена юридического акта является мерой конституционно-правовой ответственности одного органа перед другим, руководящим или вышестоящим по отношению к первому [6, с. 21]. По мнению А.А. Кондрашева, в случае совершения государственным органом противоправных действий, они в любом случае будут являться виновными, если отсутствовали объективные возможности избежать правонарушения. Неблагоприятные последствия также будут иметь место, поскольку они отражаются на конкретных индивидах и общественной оценке органа, который принял незаконный акт [7, с. 369]. О.Е. Кутафин отмечает, что издавшие незаконный акт должностные лица могут быть отправлены в отставку, а виновный орган вынужден затратить много организационных усилий и материальных средств для отмены незаконного и принятия нового акта, отвечающего действующему законодательству. При этом отмена незаконного решения наносит ущерб авторитету органа, нарушившего закон, поскольку это имеет связь с отрицательной оценкой его деятельности [8, с. 406]. И.С. Малеин утверждает, что государство, издав незаконный акт, тем самым превышает власть, злоупотребляет правом издавать властные постановления. При отмене незаконного акта органы и должностные лица, их издавшие, будут претерпевать неблагоприятные последствия в виде умаления их авторитета, престижа и уважения [9, с. 23].

Вышеизложенное подчеркивает, что необходимо обстоятельно рассматривать вопросы по поводу закрепления отмены актов в качестве меры конституционно-правовой ответственности. Поскольку в случае, если отмена незаконных актов понимается в качестве меры ответственности, то помимо исключения незаконного акта из правового пространства следовало бы предусмотреть более конкретные меры ответственности для того субъекта, который их издал. Следует отметить, что для процесса укрепления и функционирования института конституционно-правовой ответственности важную роль играет наличие единства во взглядах ученых на указанный спорный вопрос.

Говорить о законодательном фиксировании отмены актов в качестве меры конституционно-правовой ответственности Правительства РФ и его должностных лиц возможно в силу закрепления в ч. 3 ст. 115 Конституции РФ и в ст. 33 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Пра-

вительстве Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») положения, согласно которому издаваемые Правительством РФ постановления и распоряжения в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Такие конституционные положения позволяют говорить о так называемых контрольных полномочиях Президента РФ в отношении Правительства. Однако не исключается наличие некоторых расхождений в положениях Конституции РФ и ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» с ч. 1 ст. 115 Конституции РФ, которая устанавливает, что постановления и распоряжения Правительства РФ издаются на основании и во исполнение нормативных указов Президента РФ. На основании Конституции РФ эти же самые акты Правительства РФ могут быть отменены в случае их противоречия указам Президента РФ. Значит, по смыслу они могут быть отменены на основании и во исполнение всех указов Президента РФ, не только нормативных, но и ненормативных указов. Указанные правовые нормы не обязывают Президента РФ обращаться в Конституционный Суд РФ для определения конституционности отменяемых решений Правительства РФ. Вопрос об оспаривании подобных решений Президента РФ в Конституции РФ не закреплен, исходя из этого у Правительства РФ исключается возможность обжалования соответствующего решения Президента РФ в суде. Таким образом, в действующем законодательстве закрепляется политико-правовая ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ, которая может реализовываться преимущественно по решению Президента РФ. Фактически он играет ключевую роль в отмене актов, выступая в данном случае в качестве руководителя Правительства РФ. Поскольку в случае принятия ненормативных актов у Президента РФ есть возможность по своему усмотрению отправить в отставку как отдельных членов Правительства РФ (Председателя Правительства РФ или кого-либо из министров), так и весь состав Правительства РФ. В случае отставки отдельных членов Правительства РФ осуществляется персональная ответственность должностных лиц, при отставке всего состава Правительства РФ реализуется коллегиальная ответственность. Окончательное решение всегда принимает Президент РФ.

Анализируя указанную проблему, можно отметить, что формально на основании п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ Правительству РФ предоставляется право обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о разрешении дел о соответствии нормативных актов Президента РФ Конституции РФ. Иными словами Правительство РФ теоретически может оспаривать конституционность конкретного нормативного акта Президента РФ в Конституци-

онном Суде. Однако в смоделированной ситуации, вследствие слабого конституционного положения Правительства РФ, у Президента РФ существует возможность быстрее по своему личному решению отправить в отставку Правительство РФ. Представляется, что в случае закрепления в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» права Правительства РФ обращаться в Конституционный Суд РФ для определения соответствия актов Правительства РФ Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ восполнится пробел в законодательстве, и тем самым укрепится статус Правительства РФ в системе органов государственной власти. В случае получения Правительством РФ утвердительного ответа от Конституционного Суда о соответствии его нормативных актов Президенту РФ будет сложнее реализовать процедуру отмены актов Правительства РФ.

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод, что законодатель предусматривает три возможных варианта отмены актов Правительства РФ и его должностных лиц. Следует отметить, что под должностными лицами Правительства РФ подразумевается не только Председатель Правительства РФ, его заместители, министры, но и ответственные работники Аппарата Правительства РФ. Первый вариант – отмена акта Правительства РФ решением Конституционного Суда РФ. Второй вариант – само Правительство РФ, издавшее незаконный акт, может выступить за его отмену. В качестве третьего варианта можно рассматривать случаи санкционирования процедуры отмены акта Президентом РФ. Исходя из норм российского законодательства, Президент РФ может воспользоваться конституционным правом в части осуществления нормативного контроля и отменить любой акт Правительства РФ и его должностных лиц. С.А. Авакьян отмечает, что особый вариант санкции – признание акта противоречащим Конституции с последующей отменой акта издавшим его органом, а если он этого не сделал, то вышестоящим органом [10, с. 124]. Таким образом, Конституционный Суд РФ вправе признать принятые акты Правительства РФ и его должностных лиц не соответствующими Конституции РФ. С момента вынесения Конституционным Судом РФ такого решения акты или нормы Правительства РФ становятся недействующими. Однако Президент РФ во внесудебном порядке, сверх всякой меры, при отсутствии вступившего в законную силу решения соответствующей судебной инстанции может самостоятельно и окончательно решить вопрос соответствия (или несоответствия) Конституции РФ принятого акта Правительства РФ или его должностных лиц и отменить его. Причем не только как на основании противоречия актам иным нормативным актам, но и как в отношении

Президента РФ к Правительству РФ в качестве вышестоящего органа, перед которым Правительство РФ несет полную ответственность.

Литература:

1. Основин В.С. Нормы советского государственного права. – М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1963. – 110 с.
2. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. – 120 с.
3. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35-43.
4. Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Конституционно-правовая ответственность в России // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – 2002. – № 45. – С. 5-57.
5. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. Методологические подходы / Отв. ред.: Лукашева Е.А. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. – 56 с.
6. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. – 1975. – № 10. – С. 16-24.
7. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. – М.: Изд-во Московского ун-та, 2011. – 472 с.
8. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – 444 с.
9. Малеин Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 23-32.
10. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие в 2 т. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 864 с.

Repeal of Acts of the Government of the Russian Federation and Its Officials as a Measure of Constitutional Legal Responsibility

A.A. Gafurov
Kazan (Volga Region) Federal University

The article is devoted to such a specific measure of constitutional and legal responsibility as the cancellation of acts of the Government of the Russian Federation and its officials. The article analyzes the polar points of view of legal scholars who either recognize or do not recognize the cancellation of acts as a measure of constitutional and legal responsibility, as well as certain aspects of its legislative enactment in relation to the Government of the Russian Federation and its officials. The author concludes that the President of the Russian Federation has unconditional powers with regard to the implementation of a set of measures with regard to the repeal of acts adopted by the Government of the Russian Federation and its officials.

Key words: repeal of acts, President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, The Constitutional Court of the Russian Federation, the officials, constitutional and legal responsibility, measures of constitutional and legal responsibility.

