

Нурдинова Ж.Т.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Zh.T. Nurdinova

THEORETICAL AND POLITICAL AND LEGAL ISSUES CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY

УДК: 091:347.342

В статье анализируются некоторые теоретические аспекты и политико-правовые проблемы конституционной ответственности.

The article examines some theoretical aspects of political and legal problems of constitutional responsibility.

Конституционная ответственность является важным, бесспорным элементом стабильного развития государства. Повышение ответственности высших органов государственной власти, их подотчетность и контроль за их деятельностью способствуют повышению уровня их профессионализма [1]. Изучение института конституционной ответственности дает возможность конкретизировать представления о понятии, рассмотреть механизмы, вопросы правового регулирования. Изучение конституционной ответственности позволяет разрешить проблему конституционного и фактического положения Президента, Правительства, конституционной юстиции и их взаимоотношения.

Конституционная ответственность представляет собой конгломеративное явление, вобравшее в себя разные виды и формы проявления ответственности. Ретроспективная ответственность (в традиционном преломлении юридической ответственности), политическая ответственность, "позитивные" аспекты правовой ответственности являются составляющими компонентами конституционной ответственности. Представляют серьезную проблему понятия юридической, политической ответственности, взаимодействие политической и парламентской ответственности. В отечественной литературе, еще не должным образом разработана общепризнанная теоретическая концепция о соотношении политической и ретроспективной ответственности, нет разделения между политической ответственностью и "позитивными" аспектами правовой ответственности.

В Большой юридической энциклопедии дается следующее определение конституционной ответственности, под которой понимается - обязанность субъекта правоотношения (гражданина, органа власти, должностного лица) претерпевать неблагоприятные последствия в виде ограничений личного или имущественного характера своих незаконных действий (бездействия), установленная Конституцией РФ и другими федеральными законами [2]. Возьмем данную дефиницию за отправной посыл.

Вполне логичным будет отметить многозначность понятия конституционная ответственность, которая является одним из составляющих элементов правовой ответственности. Конституционная ответственность может наступать за нарушение консти-

туции, но не всякая ответственность за нарушение ее положений является конституционной ответственностью. Конституционная ответственность не всегда имеет правовые свойства. Так, например, политическая ответственность, предусмотренная Конституцией, не может рассматриваться как правовая ответственность, хотя по внешним признакам имеет признаки правовой ответственности.

Конституционную ответственность, предусмотренную нормами Конституции, можно рассматривать, как правовую, как неправовую, но с последствиями, схожими с юридическими. В этом одна из существенных особенностей конституционной ответственности.

Положения, указывающие на антиконституционный характер определенных деяний, не предусматривают конкретных мер юридической ответственности. Конституционные нормы такого свойства служат конституционно-правовой базой, источником для конкретных законов, устанавливающих за соответствующие деяния, указанные в Конституции, конкретные меры ответственности. Изучение темы показало, что конституционная ответственность может быть представлена в двух значениях:

- ответственность за нарушение норм Конституции в широком значении;

- ответственность, предусмотренная в других источниках конституционного права.

Общий объект правонарушений по конституционному праву представляет собой определенную группу общественных отношений, регулируемых и охраняемых рассматриваемой отраслью права. Конституционное право регулирует важные сферы общественной жизни: политические, экономические, социальные, и духовно-культурные отношения.

Родовым объектом правонарушения по конституционному праву следует считать группу однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель.

Непосредственные объекты правонарушения по конституционному праву - это такие отношения, которые складываются в процессе реализации прав, закрепленных нормами конституционного законодательства. Непосредственный объект правонарушения детализирует родовый объект правонарушения.

Рассмотрение конституционной ответственности в широком аспекте (социальная, моральная, юридическая, позитивная) не разграничивает субъекты конституционного права и субъекты конституционной ответственности.

Субъекты конституционной ответственности в "узком" понимании и субъекты конституционного права - это разные явления, хотя, как определено

авторами, уяснение вопроса о видах субъектов конституционно-правовой ответственности связано с рассмотрением понятия "субъекты конституционного права". Конституционное право относится к числу отраслей публичного права, и классификация субъектов конституционно-правовых отношений отлична от классификации субъектов правоотношений в сфере частного права, подразделяемых на физические и юридические лица. Субъектами конституционно-правовых отношений могут выступать: народ; государство как единая социально-политическая организация всех слоев населения; административно-территориальные образования; государственные органы власти; органы местного самоуправления; депутаты; общественные объединения; население административных единиц; граждане; иностранцы; лица без гражданства, обладающие конституционными правами и свободами на территории страны.

Любая юридическая ответственность, в том числе и конституционная ответственность, реализуется действиями уполномоченных государственных органов императивно-властного характера. В соответствии с чем, субъекты конституционной ответственности, взятые в широком (что тождественно с понятием субъектов конституционного права) и узком понимании, не смешивались, необходимо уяснение основания ответственности, и статуса субъекта ответственности, осуществление процессуальных действий по рассмотрению, и правомочность применения меры конституционной ответственности.

Субъекты конституционной ответственности несут разные виды ответственности по конституционному праву, включая моральную, позитивную, юридическую ответственность. Так, например, народ, осуществляя власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы (п. 2. ст. 3 Конституции), несет моральную, позитивную ответственность за сделанный им выбор.

Традиционное деление юридической ответственности на четыре вида - уголовную, административную, дисциплинарную и гражданско-правовую является неполным, так как при этом не учитывается современное политико-правовое понимание реалий, связанных с повышением ответственности государства, его органов и должностных лиц за обеспечение в обществе надлежащего порядка. Так, Т.Д.Здражевская полагает, что создание эффективного механизма защиты Конституции невозможно без признания конституционной ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Это, осуждающая, отрицательная реакция государства, государственного органа, должностного лица на правонарушение, а также мера принуждения, реализация санкции правовой нормы. Но у конституционной ответственности есть и специфические черты, отличающие ее от других видов ответственности, которые необходимо изучить [3]. Базылев Б.Т. связывает ответственность с лишением определенных благ, наступлением отрицательных последствий за противоправный поступок, выраженный в новых, обременяющих лицо обязан-

ностях. Братусь Н.С. понимает под юридической ответственностью обязанность отвечать или давать отчет за свои противоправные действия.

В юридической науке бытует мнение, что в государственном праве, как и в других отраслях права, принуждение всегда сопутствует мерам юридической ответственности, применяемым за правонарушение. Однако такое мнение в отношении конституционной ответственности нельзя абсолютизировать. В некоторых случаях приостановление действия акта, не соответствующего Конституции, нельзя считать принуждением, т.к. в данном случае приостановление лишь предполагает решение вопроса о существовании акта, его законности. Значит, меры государственного принуждения не могут быть представлены как обязательный элемент юридической, а, следовательно, и конституционной ответственности.

Существует устоявшееся мнение о том, что в конституционном праве нет института ответственности. Санкции в источниках конституционного права не содержатся в каждой норме, но поскольку Конституция охраняет высшие социальные ценности, она сама нуждается в адекватной системе средств защиты ее предписаний. Вероятнее всего, необходимо учитывать две интерпретации санкции. В узком значении - это предусмотренные в правовой форме юридические последствия, применяемые в случае ее нарушения, что приводит к суждению - при условии, когда санкция закреплена в самой норме, она становится структурным элементом.

В другом аспекте - наличие санкции в конституционном праве еще не свидетельствует об исключительно правовом характере конституционной ответственности, поскольку не все санкции являются мерами ответственности. В действующих источниках конституционного права Кыргызстана имеется немало норм, содержащих санкции. Санкции конституционной ответственности имеют особенности, им присущ юридический и политический характер. К санкциям конституционного права ряд ученых относит отмену незаконных нормативных правовых актов. В данном случае, решение Конституционного Суда, а современных условиях Конституционной палаты КР о неконституционности закона или иного нормативного правового акта означает его отмену. Отмена незаконных актов представляет собой устранение из правового пространства акта, которого в нем не должно быть. Эта мера, по мнению М.А. Краснова не влечет каких-либо ограничений или ущемлений материального или юридического характера, для тех, кто их издал. Он утверждает, что отмена незаконного акта есть лишь восстановление законности, а не мера ответственности. Институт отмены решений, в то же время, вписывается в механизм ответственности, если мыслить эту отмену не как самостоятельную санкцию, а как промежуточное звено, необходимое при реализации ответственности [4]. В конституционном праве может быть санкция без привлечения к юридической ответственности, санкция может означать привлечение к ответственности персональной и коллективной.

Г.С. Сапаргалиев отмечает, что конституционная ответственность носит ярко политический характер. Утверждение суждения, о юридической ответственности, соответственно и конституционной, находящейся в зависимом положении, может быть логичным, лишь в рамках соотношения политики и права при рассмотрении их генезиса. Закрепленная в Конституции ответственность получает самостоятельное прочтение, даже приоритет и ее невозможно определять, как зависимую от той ответственности, которая не получила правового оформления. Более того, всякая политическая ответственность, если она связана по каким-либо параметрам с Конституцией, не может противоречить ей и существовать вопреки конституционной ответственности. Также нельзя считать, что конституционная ответственность в целом и есть политическая ответственность. Конституционная ответственность может выступать не как политическая, а как правовая.

Соотношение конституционной и политической ответственности не может не отражать общего соотношения между политикой и правом. И в этом аспекте политическая ответственность предопределяет характер конституционной ответственности и органически входит в ее содержание.

Г.С. Сапаргалиев, выделяя политическую ответственность в качестве самостоятельного вида конституционной ответственности, перечислил несколько причин, среди которых: 1) основание политической ответственности - не только, как правонарушение, но, и как, политику представительного органа, государства или субъекта, правительства, или министерства; 2) политическая ответственность имеет специальные формы, с соблюдением которых она решается.

Институт политической ответственности как компонент конституционного строя рассматривается в виде ответственности государственных органов власти, ответственности за состояние конституционной законности в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности. Мера ответственности соизмерима с объемом возлагаемых властных полномочий, она выступает в качестве институционального выражения взаимоотношений субъектов политической системы. Политическая ответственность выступает как сдерживающий фактор. Автор отталкивается в своих воззрениях от того, что политическую ответственность нельзя рассматривать в виде наказания, взыскания, или отрицательной оценки, а скорее, как, неодобрение Парламентом или Президентом выбора, занятой позиции по стратегически важным государственным вопросам.

Политическая ответственность Парламента может быть выражена в роспуске всего Парламента.

Одним из видов конституционной ответственности является парламентская ответственность. Она может наступать по инициативе Парламента, а также по инициативе уполномоченного на то органа.

Под парламентской ответственностью признается предусмотренная Конституцией ответственность депутатов, государственных органов, высших категорий политических служащих перед

Парламентом. Депутаты могут являться инициаторами вопроса об ответственности. Наиболее широкие полномочия депутатов в плане ответственности перед ним существует там, где государством признана парламентская форма правления.

Другим инициатором привлечения к парламентской ответственности является Президент. Парламентская ответственность может принимать несколько форм:

- 1) юридическая парламентская ответственность;
- 2) политическая парламентская ответственность;
- 3) дисциплинарная парламентская ответственность.

Деление на указанные виды обусловлено различием оснований ответственности. Основанием парламентской ответственности является правонарушение, неисполнение законов. Во втором случае основанием ответственности является политика, которая может не соответствовать интересам государства. В следующем случае парламентская ответственность связана с мерами взыскания, которые применяются к депутатам в соответствии со ст. 33 Конституционного закона "О Парламенте и статусе его депутатов", то есть за дисциплинарное правонарушение.

Наш анализ призван уяснить уровни соотношения парламентской и политической ответственности. В своем доктринальном построении академик Г.С. Сапаргалиев отходит от посыла самостоятельности политической и парламентской правовой ответственности. Парламентская ответственность имеет место только в конституционном праве. Политическую ответственность можно наблюдать в конституционном, административном, уголовном, международном праве, из чего логично определяемо, политическая ответственность - понятие более емкое, чем парламентская ответственность.

Парламентская ответственность может быть рассматриваема при обязательном участии депутатов Парламента. Вопрос же о политической ответственности решается с участием не только депутатов, но и других субъектов правоотношений, которые могут инициировать вопрос об ответственности, назначить меру ответственности, принимать по вопросам ответственности решения.

Взаимное дополнение политической и парламентской ответственности выражается в следующих моментах:

- 1) и парламентская и политическая ответственность являются видами конституционной ответственности, где каждая может выступать в качестве самостоятельной;
- 2) и парламентская и политическая ответственность представляют собой единое целое в случае, когда круг субъектов, основание ответственности совпадают;
- 3) и парламентская и политическая ответственность могут принимать форму ретроспективной или позитивной ответственности.

Для применения парламентской ответственности необходимо соблюдать процессуальные нормы, которые являются инструментом демократии,

нормального функционирования органов власти, соблюдения конституционной законности. Коллективность и индивидуализация ответственности имеет своеобразие, специфику в парламентской ответственности. Из чего следует, что парламентская ответственность, как вид конституционной ответственности - это ответственность предусмотренных в Конституции высших государственных органов и должностных лиц, которая наступает за нарушения ими норм конституционного права, так и при отсутствии нарушений со стороны отдельных лиц, что закреплено в п.3 ст.3 Конституции КР (2010 г.).

Ответственность, как любое явление имеет и обратную сторону, проявляемую в юридической обязанности, то есть, как обязанность субъекта правоотношений нести наказание, и как обязанность выполнять возложенные на него полномочия. Вступление в должность означает несение ответственности в будущем за неисполнение или несоответствующее исполнение своих обязанностей. В этом плане ответственность выступает как позитивный аспект юридической ответственности.

Позитивная ответственность является одной из сторон проявления конституционной ответственности. Она связана с поведением ответственного субъекта с необходимостью отвечать за неправомерное поведение, в данном случае речь идет о невыполнении или несоответствующем выполнении возложенных на него обязанностей. Когда речь идет об ответственности государственного служащего, предельно ясно, что он несет ответственность за ненадлежащее выполнение своих обязанностей перед вышестоящим должностным лицом. А его позитивная ответственность состоит в выполнении своих обязанностей. Если говорить о субъекте-органе конституционных отношений, то он должен разрешать противоречия, более сбалансировано. К примеру, Парламент КР никому не подотчетен и неподконтролен. Депутаты Парламента неподотчетны и неподконтрольны избирателям. Но у всех из них, имеется позитивная осознаваемая ответственность, которая может стать основанием отставки. В этом случае депутат не совершает правонарушение, а осознает, что он либо не в состоянии должным образом выполнять депутатские обязанности, няет должным образом свои конституционные полномочия.

Мы солидаризируемся с Г.С.Сапаргалиевым во мнении, что ответственность в позитивном плане выводится не только из правовых нормативных положений, но и может предусматриваться в нормативных правовых актах и формулироваться определенным образом. Он признает, что позитивная ответственность в конституционном праве имеет свои пределы. Границы позитивной ответственности - это пределы, до которых она распространяется, там, где начинается ретроспективная юридическая ответственность, там кончается позитивно-проспективная ответственность, которая не всегда определима. Позитивная ответственность также включает необходимость отчета о проделанной работе и ее результатах. К таковым могут быть отнесены требования отчета, запросы. Например, Парламент вправе по

инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов заслушивать отчеты Правительства по вопросам их деятельности и принимать обращение к Президенту Кыргызской Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Кыргызской Республики. В данном конституционном положении совмещены два вида ответственности: 1) позитивная - отчет члена Правительства по вопросу о его деятельности; 2) ретроспективная - постановка вопроса об освобождении от должности в случае неисполнения им законов.

Как утверждает Мелешников А.В., необходимое социальное поведение не может быть детерминировано только наказанием. Позитивную ответственность следует рассматривать не только как состояние подвластности, подотчетности, подконтрольности государственных органов и должностных лиц, но и как обязанность выполнять определенную работу, отвечать за нее. Кроме этого, позитивная ответственность должна способствовать активизации социально-правовой позиции личности [5]. Мнение о том, что позитивная ответственность предусмотрена нормами конституционного права, дает основания для положений, что позитивная ответственность присуща всем субъектам, на которых возлагается правовая обязанность.

Так, Конституция Кыргызской Республики возлагает определенные обязанности на государственные органы, общественные объединения и граждан. В связи с этим не только государственные органы, но и общественные объединения и граждане должны чувствовать позитивную ответственность за невыполнение возложенных на них правовых обязанностей. Позитивную ответственность государственных органов, государственных служащих можно охарактеризовать как полную, всеобъемлющую, которая подтверждается нормативно-правовыми положениями, а также нормативно-моральными установлениями.

Следует отметить, что позитивная ответственность формируется в сознании субъектов на основе правовых установлений, которая имеет правовое содержание. Исходить из посылов позитивной ответственности, основанной на том, что она не включает элемент принуждения, как замечено Г.С. Сапаргалиевым, значит фетишизировать принуждение и отрицать позитивное значение, роль правового сознания. Вряд ли следует отрицать роль гражданственности, патриотизма, побуждающих добровольное выполнение правовых обязанностей. Поэтому трудно согласиться, что теория позитивной ответственности не имеет правового содержания [6].

Принципиальное отличие конституционной ответственности от иных видов правовой ответственности заключено в ее содержании. Она выступает ключевым институтом публичного права. Конституционная ответственность - это ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти. Исследуя сущностные черты конституционной ответственности необходимо отметить ответственность государства перед гражданами. В конституционной ответственности наблюдается перенос

центра тяжести с ретроспективной ответственности на позитивную. Особенность, также обнаруживается и в установлении основополагающих норм Конституции, конкретизируемых в различных отраслях права.

Проведенный нами структурно-логический анализ высветил необходимость детерминации принципов конституционной ответственности. Принципы конституционной ответственности выступают основополагающими началами, выражающими сущность, природу и назначение института конституционно-правовой ответственности, определяющих характер правового регулирования конституционных деликтных отношений.

Институт ответственности перед Парламентом обычно считается основным признаком парламентской формы правления, данная форма ответственности конституируется в Основном законе Кыргызской Республики (2010г.). Отсутствие или ограниченность его в республиканском строе характеризует президентскую республику.

Проведенный анализ указывает, что новая система формы правления в Кыргызской Республике позволяет существенно повысить роль и ответственность перед Парламентом исполнительной власти. Ответственность Правительства может носить разные формы проявления. Наступать ответственность может по инициативе разных субъектов правоотношений. Ответственность исполнительной власти может выражаться в виде применения меры ответственности к Правительству, как коллегиальному органу, а также в виде освобождения члена Правительства. Основания ответственности различны.

Главный признак парламентарной республики - политическая ответственность правительства перед парламентом. Ответственность носит характер солидарной, которую следует понимать как недоверие одному члену правительства, влечет отставку всего правительства.

Парламент осуществляет контроль за работой правительства и государственной администрации в целом. Такой контроль осуществляется путем вопросов, интерpellаций, резолюций порицания, вотума недоверия, увольнения отдельных министров или всего правительства в отставку, (в Кыргызской Республике, в частности, пп.3). 4). п. 3 ст. 74 Жогорку Кенеш принимает решение о доверии Правительству; принимает решение о выражении недоверия Правительству); деятельности парламентских омбудсменов, (в частности, пп. 6), 7).) п. 3. ст. 74 избирает и в случаях предусмотренных законом, освобождает от должности Омбудсмeна (Акыйкатчы); дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности; избирает и в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности по

представлению Омбудсмeна (Акыйкатчы) заместителей Омбудсмeна (Акыйкатчы); дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности); работы создаваемых парламентом Счетной и контрольной палат (в частности, пп.5,) п. 3 ст.74. избирает членов Счетной палаты: одну треть состава - по представлению Президента, одну треть - парламентского большинства и одну треть - парламентской оппозиции: освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом.

Говоря об основании ответственности, невозможно обойти вопрос о философском основании ответственности. Философское, мировоззренческое основание ответственности усматривается в том, что человек своим действием или бездействием, которое может причинить ущерб государству, населению, имеет выбор между возможностью и обязанностью поступать по-другому. Об ответственности должностного лица можно говорить только в том случае, если оно совершило проступок, обладая полной свободой воли. Поэтому свобода воли в ее материалистическом понимании служит основанием позитивной ответственности, когда выполнение служебных обязанностей является важнейшим фактором при оценке поведения субъектов конституционных отношений. Основанием конституционно-правовой ответственности в целом, является действие или бездействие, которое наносит или может нанести урон, существенный ущерб народу, государству независимо от того, происходит ли при этом нарушение конституционных, иных правовых норм или норм морали.

Вопрос об основаниях конституционной ответственности является не только юридическим, нравственным, но и принципиальным политическим вопросом, так как тесно связан положением личности, должностного лица, государственного органа в политической системе, с состоянием конституционной законности.

Литература:

1. Назарбаев Н. А. Казахстан -2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана. - Алматы, 1997.-С. 156.
2. Большая юридическая энциклопедия. - М., Эксмо. 2008.- С.259.
3. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. №7. - С. 37.
4. Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. №4. - С. 50.
5. Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. - Воронеж, 1984. - С. 115.
6. Проблемы правовой ответственности государства // Государство и право. 2000. №3. - С. 31.

Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.