

Соотношение конституционно-правовой и политической ответственности // Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь: сборник статей / Белорусский государственный университет. – Минск: Право и экономика, 2011. – 304 с. – (Серия «Гуманитарные науки»). С. 197 – 204.

Аннотация: В данной статье автор рассматривает соотношение конституционно-правовой ответственности (как вида юридической ответственности) и политической ответственности (как разновидности ответственности социальной). Анализируются различные критерии разграничения, в том числе и по основаниям ответственности. Приводятся примеры закрепления политической и конституционно-правовой ответственности в законодательстве Республики Беларусь и ряда зарубежных стран.

Abstract: In this article the author examines differences between the constitutional and legal responsibility (as a form of legal liability), and political responsibility (as a form of social responsibility). The author analyzes the various criteria of their correlation, including on the grounds of liability. The examples of consolidation of political and constitutional and legal responsibilities in the legislation of the Republic of Belarus and foreign countries are given.

СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Боголейко А.М.,
преподаватель кафедры конституционного права БГУ

Большую теоретическую и практическую значимость представляет проблема разграничения мер конституционно-правовой ответственности и политической ответственности, при использовании которой также возможно государственное принуждение.

В свете участвовавших в последнее время отставок правительств и роспусков парламентов зарубежных стран неизбежно возникает вопрос, меры какой ответственности были применены. Особую важность эта проблема приобретает в связи с тем, что конституционно-правовая и политическая ответственность имеют схожие неблагоприятные последствия, могут применяться к одним и тем же субъектам.

Причины смещения политической и конституционно-правовой ответственности имеют исторические корни. Буржуазные революции в Европе в конце XVIII в. положили начало тенденции ответственности власти перед обществом. В правосознании европейских народов начало утверждаться понимание земного, а не божественного происхождения власти, что последовательно воплощалось в установлении границ власти, мер воздействия за их нарушение, привлечении к суду и наказанию государственных деятелей.

В XX в. с принятием конституций большинства стран мира эта тенденция усилилась, а ответственность органов государственной власти повысилась. Получило конституционное закрепление того, что власть подконтрольна тому, кто является ее источником, т.е. народу. Законодательно определялся перечень злоупотреблений властью, процедуры выдвижения обвинений, судебного разбирательства против высших должностных лиц, системы уголовных наказаний. Общепринятым признаком правового государства стал конституционный принцип ответственности власти перед народом, означающий возможность и необходимость отвечать за последствия своих действий лицом, обладающим государственно-властными полномочиями.

Понятие «политической ответственности» находится на стыке двух категорий – политики и этики. Политическая ответственность включает в себя следующие аспекты: это

ответственность за своевременное выявление и четкое формулирование имеющихся или предполагаемых проблем; далее, ответственность за принимаемые решения; ответственность за «лицо самой власти».

Сферой применения политической ответственности является политическая деятельность. Анализируя данную категорию с точки зрения взаимосвязи политики и права, можно утверждать, что оснований политической ответственности, как таковых, не существует. Политическая ответственность, прежде всего, есть принуждение внеправовое, обусловленное несовпадением политических взглядов по поводу осуществления государственной политики. Политическая ответственность также может применяться как способ разрешения политических конфликтов или консенсус между сторонниками различных политических сил.

Таким образом, политическая ответственность – это ответственность власти перед обществом за выполнение принятых на себя обязательств, обещаний и программ, за надлежащую реализацию тех властных полномочий, которые те или иные властные структуры получили от народа как единственного источника власти [1, с.16].

Поскольку конституционное право главным образом регулирует политические отношения, конституционно-правовая ответственность может иметь политическое содержание, а ее меры – носить политический характер. В тоже время не всякую меру воздействия, имеющую политическую окраску, можно рассматривать как конституционно-правовую ответственность.

В настоящее время конституции многих государств содержат положения, которые нельзя однозначно отнести к конституционно-правовой или политической ответственности. Так, например, в Австрии Федеральный президент может быть отстранен от должности в результате всенародного голосования (референдума), проведение которого потребовало Федеральное собрание (парламент страны) (статья 60 Конституции Австрийской Республики 1920 г.). Кроме этого, в Конституции Австрии специально предусмотрена процедура отстранения Президента от должности в случае нарушения им Конституции по инициативе Федерального собрания на основании решения Конституционного суда (статья 142 Конституции). Как видно, отстранение Федерального президента от должности по результатам народного голосования не связано с нарушением им конституционных норм и содержит в себе отрицательную оценку деятельности президента вне зависимости от того, как он исполнял свои обязанности, имеются в его действиях ли нарушения правовых норм.

Во Франции Президент может распустить Национальное собрание (нижнюю палату Парламента) по своему усмотрению, но не чаще одного раза в год и после консультаций с Премьер-министром и председателями палат (статья 12 Конституции Французской Республики 1958 г.). В Германии Федеральный президент может распустить Бундестаг при невозможности избрания им Федерального канцлера (статья 63 Конституции ФРГ 1949 г.).

В приведенных примерах для наступления неблагоприятных последствий также не имеет значения наличие конституционного деликта, нарушение виновным субъектом предписаний Конституции, тогда как при отстранении от должности по решению Конституционного суда обязательным условием является нарушение Федеральным президентом Австрии Конституции страны.

Схожие меры закреплены и в Конституции Республики Беларусь 1994 г.: роспуск палат Парламента может осуществляться Президентом как при отказе в доверии Правительству, выражении вотума недоверия Правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра, так и в случае систематического или грубого нарушения Конституции на основании заключения Конституционного Суда (статья 94 Конституции Республики Беларусь).

В научной литературе присутствуют различные мнения ученых по вопросу разграничения конституционно-правовой и политической ответственности.

С одной стороны, ряд авторов исходит из того, что конституционная ответственность объединяет в себе политическую, моральную и юридическую, т.к. относится к категории

социальной ответственности [2, с.84]. Наиболее распространена точка зрения, что конституционно-правовую ответственность включается в политическую, является ее разновидностью [3], что конституционно-правовая ответственность «есть политическая ответственность, но не любая, а та, которая приобретает конституционные формы» [4, с.12].

Некоторые авторы своеобразно проводят различие между политической и юридической ответственностью. Характеризуя статус правительства в государстве, они выделяют его политическую ответственность перед парламентом и президентом, подразумевая, в том числе и конституционно-правовую, и юридическую (или уголовную) ответственность членов правительства за совершенные преступления [5, с.288 – 290; 6].

На наш взгляд, указанные точки зрения не позволяют рассматривать конституционно-правовую ответственность как вид юридической ответственности с присущими ей признаками и превращают конституционно-правовую ответственность из правового инструмента в средство политической борьбы. Конституционно-правовая ответственность не может являться разновидностью политической, поскольку ее основания лежат вне сферы политики: она может быть применена за нарушение конституционных норм (совершение правонарушения, конституционного деликта), а не по политическим мотивам. Признание конституционно-правовой ответственности самостоятельным видом юридической ответственности предполагает обязательное наличие в деяниях субъекта конституционно-правовой ответственности нарушения норм права как основания применения к такому лицу мер государственного принуждения, причем виновное совершение правонарушения является единственным таким основанием.

Именно наличие или отсутствие правонарушения выступает основанием для разграничения конституционно-правовой ответственности, как разновидности юридической ответственности (обязательно связанной с виновным поведением) и политической ответственности (применяемой при отсутствии вины [7, с.20] и правонарушения). В силу этого необоснованным представляется подход, согласно которому, конституционно-правовая ответственность соприкасается с политической по основаниям ее наступления [1, с.21].

В целом при решении вопроса о применении мер политической ответственности оценке подвергается только политическое или общественное поведение высшего должностного лица, например, связанное с совершением поступка, недопустимого для его статуса или несовместимого с нормами морали, публичным выступлением или обращением к народу, имеющимися недостатками при осуществлении публично-правовых функций, поддержкой какой-либо стороны в международном конфликте, подписанием международного договора и т.д.

В этой связи также следует не согласиться с авторами, которые указывают, что невозможно дать четкий перечень оснований конституционно-правовой ответственности [8, с.39]. Основания политической ответственности в его содержательном аспекте (политический или моральный проступок) очень широки и заранее нигде прямо не установлены. Отсутствие оснований конституционно-правовой ответственности свидетельствует либо о наличии пробела в законодательстве (когда применение юридической ответственности необходимо) либо об отсутствии самой ответственности.

Если обобщить анализ имеющихся мер политической ответственности в зарубежных странах, то к ним можно отнести отставку правительства из-за вотума недоверия, вынесенного парламентом, роспуск парламента, неутвердившего или избравшего главу правительства, отстранение президента от должности в связи с «недолжным» осуществлением государственной власти, отставка президентом правительства в связи с необходимостью корректировки политического курса, отставка президентом члена правительства в виду его несогласия с политическими взглядами главы государства и т.д. Несмотря на регламентацию неблагоприятных последствий правовыми нормами, приведенные случаи свидетельствуют о наличии политической ответственности. Указанные меры невозможно отнести к мерам конституционно-правовой ответственности по нескольким причинам: отсутствие обязательного нарушения правовых норм (запрещающих

или обязывающих), отсутствие необходимости установления, определения оснований применения данных мер, а также отсутствие требований обязательного наличия вины субъекта. Также к разновидности политической ответственности относится отказ избирателей в поддержке президента или депутата на следующих выборах.

Также следует отметить, что для разграничения политической и конституционно-правовой ответственности можно выделить еще один необходимый аспект – процессуальный. Применение любого вида ответственности предполагает участие юрисдикционного органа на том или ином этапе, который бы авторитетно констатировал, было ли правонарушение или нет. Как правило, процедура применения конституционно-правовой ответственности предусматривает участие органа юрисдикции (суда общей юрисдикции, специализированного конституционного суда, специально созданного для этих целей органа и т.д.), что в дальнейшем служит или может стать основанием для применения конституционно-правовых санкций. Если же участие органа юрисдикции в процедуре привлечения к конституционно-правовой ответственности не предусмотрено, то невозможно говорить о привлечении к конституционно-правовой ответственности, т.к. нет собственно ответственности.

Фактическое основание конституционно-правовой ответственности заключается в совершении конституционного правонарушения, процессуальное – в установлении компетентным органом юридического факта и соответствующей меры ответственности. Процессуальное основание конституционно-правовой ответственности – это решение компетентного органа о применении конституционно-правовой санкции за конкретный конституционный деликт. Процедура осуществления конституционно-правовой ответственности чрезвычайно важна, поскольку привлечение к ответственности представляет собой результат применения и взаимодействия материальных и процессуальных конституционно-правовых норм [9, с.46].

Тем не менее, обязательное участие в процедуре применения конституционно-правовой ответственности только одного определенного органа (например, Конституционного Суда Республики Беларусь) не всегда оправдано в силу действующей системы «сдержек и противовесов». Однако представляется целесообразным обязательное наличие заключения Конституционного Суда Республики Беларусь о фактах нарушения Конституции Республики Беларусь органами и должностными лицами исполнительной, законодательной ветвями власти, местного управления и самоуправления, что обеспечило бы правовые гарантии от злоупотреблений в применении конституционно-правовой ответственности.

Частично данная позиция подтверждается судебной практикой Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд признал, что «поскольку избираемое посредством всеобщих свободных выборов высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не связано императивным мандатом, основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т.е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке» [10].

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

Первоначально возникнув как общая идея ответственности власти перед народом, как политическая ответственность, конституционно-правовая ответственность впоследствии сформировалась как самостоятельный вид юридической ответственности.

Политическая ответственность лежит вне правового поля. Она применяется по усмотрению лица, ее применяющего. Политическая ответственность не обладает всеми признаками юридической ответственности, прежде всего, основанием наступления. Тогда

как конституционно-правовая ответственность может применяться только при наличии в деяниях лица правонарушения и только в том случае, если состав правонарушения и меры ответственности за него закреплены в нормативном правовом акте.

Различие конституционно-правовой и политической ответственности состоит не только в их основаниях, но и в способе закрепления этих оснований, а также в обязательном наступлении неблагоприятных последствий. Отличие конституционно-правовой и политической ответственности связано с участием в механизме реализации ответственности субъекта юрисдикции, который констатирует наступление конституционно-правовой ответственности конкретного правонарушителя.

Целесообразно закрепить в действующем законодательстве Республики Беларусь в качестве обязательного условия применения конституционно-правовой ответственности наличие заключения Конституционного Суда Республики Беларусь о наличии в деяниях субъекта факта нарушения Конституции Республики Беларусь и требований законодательства.

Список использованной литературы:

1. 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. – 192 с.
2. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм: (Гос.-правовые аспекты). – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 154 с.
3. Пискотин М.И. Политическая ответственность работника аппарата государственного управления в социалистических странах // Доклад на Международной конференции по теме: «Ответственность сотрудника государственной администрации». Варшава. 1975.
4. Виатр Ежи Дж. Конституционная ответственность в Польше после 1989 года // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1996. № 2. С. 12 – 15.
5. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрист, 1997. – 568 с.
6. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Тома 1-2. Часть общая. 3-е изд. – М.: БЕК, 2000 – 784 с.
7. Несмеянова С.Э. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 20 – 22.
8. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 35 – 43.
9. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. – М.: Институт права и публичной политики, 2005. – 420 с.
10. «Российская газета» от 21 июня 2000 г.