

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ЕГО СОДЕРЖАНИЯ

А.М. БОГОЛЕЙКО*(Белорусский государственный университет)*

Анализируются мнения ученых, касающиеся вопросов определения понятия конституционно-правовой ответственности. Поднимаются проблемы содержания данной категории конституционного права. Исследуются различные аспекты широкого толкования содержания конституционно-правовой ответственности, а именно позитивный и ретроспективный аспекты. Предлагается определение конституционно-правовой ответственности с учетом единства сущности понятия ответственности и взаимодействия двух ее форм реализации.

Проблема существования конституционно-правовой ответственности лишь сравнительно недавно стала предметом изучения в науке конституционного права. Первые специальные исследования о правовой природе и особенностях ответственности по конституционному праву относятся к середине 70-х годов XX века в работах С.А. Авакьяна, Н.А. Бобровой, Ю.Н. Еременко, М.И. Пискотина, Ф.М. Рудинского. Дальнейшее изучение конституционно-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида ответственности и выявления ее специфики проводилось в 80-х годах Г.В. Барабашевым, Б.М. Лазаревым, Т.Д. Зражевской. В последнее время проблеме конституционно-правовой ответственности высших органов государства и их должностных лиц также уделяется немало внимания в юридической литературе. Более подробно данная тема рассматривается в трудах Г.А. Василевича, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, А.В. Зиновьева, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, О.Э. Лейста, Д.А. Липинский, О.В. Лучина, А.Г. Мартиросяна, Л.А. Морозовой, С.Э. Несмеяновой, В.Н. Савина, А.А. Сергеева, Т.Д. Шона и других.

Сразу следует отметить, что в научной литературе встречается множество вариантов раскрытия содержания конституционно-правовой ответственности. Среди ученых нет единства не только в определении (дефиниции) ответственности за нарушения конституционных норм, но даже и в названии данного вида ответственности (публично-правовая, конституционная, государственная, уставная).

Н.М. Колосова употребляет термин «конституционная ответственность» [11, с. 8].

М.В. Баглай использует как термин «конституционная ответственность», так и термин «конституционно-правовая ответственность» [1, с. 32 - 34].

А.А. Безуглов и С.А. Солдатов полагают, что более верным является название «конституционно-правовая ответственность», поскольку «конституционная ответственность - это ответственность, которая предусмотрена нормами Конституции и может наступить при нарушении конституционных обязанностей. Что же касается конституционно-правовой ответственности, то она предусмотрена нормами конституционного права и может быть применена за нарушение обязанностей, закрепленных нормами конституционного права. А так как конституционное право в настоящее время включает в себя нормы права, не только закрепленные в Конституции Российской Федерации, но и ...содержащиеся во многих других источниках конституционного права, то, естественно, понятие конституционно-правовой ответственности значительно шире понятия конституционной ответственности» [3, с. 65].

Различают конституционную и конституционно-правовую ответственность и Н.А. Боброва и Т.Д. Зражевская, но по иным основаниям. Они подчеркивают, что «государственно-правовую ответственность как «особый вид ответственности за нарушение конституции» многие ученые именуют также конституционно-правовой ответственностью. В известном смысле понятия государственно-правовой и конституционной ответственности могут употребляться как тождественные. Действительно, ответственность за нарушение конституционных норм, в широком смысле охватывая все виды юридической ответственности (в широком смысле все виды юридической ответственности направлены на охрану Конституции), в узком же, собственном смысле слова, имеет свой отраслевой канал реализации - государственно-правовые меры ответственности.

И все же между понятиями государственно-правовой и конституционной ответственности нельзя поставить абсолютный знак равенства. Это в большом объеме пересекающиеся, но все же не совпадающие полностью понятия. С одной стороны, государственно-правовая ответственность поглощает конституционную, поскольку конституционные нормы - часть государственно-правовых норм. С другой сторо-

ны, объем понятия конституционной ответственности по своим социально-политическим «емкостям» не может быть исчерпан юридическим понятием государственно-правовых мер ответственности. Если государственно-правовая ответственность - прежде всего проблема конституционной деликтологии, восстановления конституционного статус-кво, повышения эффективности социального государственно-правового статуса и, наконец, оснований лишения этого статуса, то социально-правовое содержание конституционной ответственности значительно глубже» [4, с. 69 - 70]. «Конституционная ответственность как категория социальной ответственности объединяет в себе политическую, моральную и юридическую ответственность» [4, с. 85].

Таким образом, по словам Н.А. Бобровой и Т.Д. Зражевской, государственно-правовая ответственность является разновидностью юридической ответственности, а конституционная - особым видом социальной ответственности, содержащей в себе элементы политической, моральной и юридической ответственности.

В юридической литературе встречается мнение, отрицающее разделение и противопоставление норм Основного Закона нормам отрасли конституционного права, поскольку конституционные нормы являются частью норм отрасли [12, с. 399].

Например, А.В. Зиновьев применяет термин «конституционная ответственность» и вкладывает в это понятие следующее содержание: «Конституционная ответственность - это только та ответственность, которая наступает за нарушения Конституции и предусмотрена нормами конституционного права.

Когда мы говорим о конституционно-правовой ответственности, речь идет о двух видах ответственности - конституционной и правовой. Первая наступает за нарушение конституционных норм и распространяется на государство, органы государства, должностных лиц, на органы местного самоуправления; вторая включает в себя правовую ответственность за нарушения Конституции иными субъектами по другим отраслям права» [9, с. 5 -6].

Отсюда следует, что пределы применения конституционной ответственности ограничены рамками конституционного права; вслед за конституционной может последовать конституционно-правовая ответственность.

Представляется наиболее обоснованной позиция тех ученых, которые наделяют термин «конституционно-правовая ответственность» более широким содержанием по сравнению с термином «конституционная ответственность».

Понятие и содержание ответственности в конституционном праве должно опираться на общетеоретическое понимание юридической ответственности и того содержания, которое вкладывается в данное понятие. Неоднозначность подходов к определению конституционно-правовой ответственности связана с тем, что не существует единства мнений в отношении определения в целом юридической ответственности.

В общем ответственность можно определить как неблагоприятные последствия ненадлежащего, осуждаемого моралью или правом поведения виновного лица. В последнее время наметилась тенденция понимать ответственность широко - как осознание субъектом своего поведения, его последствий, социальной значимости. Речь идет об ответственности, связанной с активной, инициативной, сознательной правомерной деятельностью субъектов. Такой подход послужил основанием для рассмотрения ответственности в двух аспектах: «позитивном» - перспективном (активном), за будущие действия, и ретро-спективном - традиционном (негативном, пассивном), за совершенные действия.

Позитивная ответственность сопряжена со свободой личности, возможностью выбрать свою линию поведения, самостоятельно определить направленность своих поступков. Ответственность является условием подлинной свободы. Действительно свободный человек в целях достижения своей свободы должен постоянно соотносить свое поведение с общественными требованиями, т.е. действовать ответственно. Свобода таким образом становится осознанной и ответственной деятельностью, основанной на познании необходимости и свободном выборе. Свободный выбор цели и средств ее достижения, свободно принятое решение действовать предполагают, таким образом, ответственность соответствующих субъектов. Неограниченная свобода, свобода без ответственности, превращается в свою противоположность - в произвол.

По сути, позитивная ответственность отражает такой аспект социальных связей и отношений людей, которые характеризуют процесс осуществления предоставленных прав, исполнение возложенных обязанностей, основанный на выборе поведения и его оценке с учетом интересов общества [10, с. 457]. Здесь осознание, правильное понимание гражданином, должностным лицом возложенных на него обязанностей, обуславливающих надлежащее отношение к обществу, другим лицам, составляет субъективную сторону, а само поведение, вызванное внутренними мотивами, - объективную сторону позитивной ответственности. По справедливому утверждению В.О. Лучина, позитивная ответственность представляет собой «ответственное отношение субъектов к своим обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение» [14, с. 36]. Это - правомерное поведение лица, не совершившего правонарушение; осозна-

ние долга; обязанность совершать действия, соответствующие природе общественного строя. Позитивная ответственность, кроме того, позволяет предупреждать правонарушения «путем выработки навыков и привычек правомерного поведения» [6, с. 248]. В литературе встречаются идеи, предполагающие, что чем выше уровень позитивной юридической ответственности, тем реже имеет место ответственность в негативном смысле [8, с. 362].

Взгляды, трактующие ответственность как осознание личностью собственного долга перед обществом и другими людьми, весьма распространены в юридической и социально-политической литературе. Безусловно, этот аспект является мощным фактором, обеспечивающим надлежащее исполнение своих обязанностей гражданами и должностными лицами. Однако значение, придаваемое позитивной ответственности как важнейшему средству обеспечения законности и правопорядка, при всех ее очевидных достоинствах, немного преувеличено. Человек несовершенен. Часто он не руководствуется соображениями совести и долга в повседневной жизни. Гибкость сознания позволяет большинству поступаться даже самыми жесткими нравственными принципами и, при определенных обстоятельствах, действовать вопреки закону. Поэтому для соблюдения режима законности в государственном управлении требуются более существенные механизмы воздействия на нарушителей норм права. И таким средством выступает конституционно-правовая ответственность.

В традиционном (ретроспективном) понимании рассматриваемая категория характеризует ответственность за прошлое, совершенное противоправное деяние. Общепринятого взгляда на такой аспект правовой ответственности, и соответственно ее понятия, в научной литературе еще не сложилось. Одни авторы ответственностью считают обязанность отвечать (или давать отчет) за свои противоправные действия; другие - обязанность претерпевать определенные лишения, отрицательные последствия за противоправный проступок; третьи рассматривают ее как обязанность, но возникающую не из факта правонарушения, а в связи с принятием правоприменительного акта; четвертые связывают данное понятие с реализацией мер государственно-принудительного характера; пятые - со способностью субъекта давать отчет за свое противоправное деяние и претерпевать меры принудительного воздействия [5, с. 7 - 42]. Кроме того, иногда под ответственностью понимают точно обозначенную компетенцию должностных лиц. Как видно, в большинстве случаев термином «ответственность» в юридической литературе обозначается разновидность юридической обязанности, что представляется ошибочным. Правовая обязанность не может отождествляться с правовой ответственностью, так как правовая обязанность исполняется в принудительной форме вопреки воле обязанного лица. Добровольное же исполнение обязанности ответственностью не является. Следовательно, ответственность - «это не обязанность претерпевания последствий, проистекающих из правонарушения, а само их претерпевание в состоянии принуждения» [5, с. 103].

Ответственность - это уже исполняемая под принуждением обязанность. Обязанность может быть исполнена или не исполнена. Но когда наступает ответственность, т.е. приводится в действие аппарат принуждения, выбора у ответственного лица нет - оно не может не выполнить действий, составляющих содержание реализуемой обязанности, или воздержаться от них. Без ответственности обязанность становится юридическим ничто, благим пожеланием.

Следует особо подчеркнуть, что позитивный и ретроспективный аспекты ответственности тесно связаны между собой, и чаще всего позитивный аспект ответственности является необходимым условием наступления ретроспективного аспекта, который является его продолжением. Важным является перенесение «центра тяжести» с ретроспективного аспекта на позитивный. Ретроспективная ответственность наступает лишь в том случае, когда не «сработал» механизм позитивной ответственности. То есть речь идет о том, что позитивная конституционная ответственность может перерасти в негативную ответственность, если возникнут основания для применения одной из ее мер. Однако попытки рассмотрения конституционно-правовой ответственности одновременно с двух противоположных позиций могут привести к неприменению мер государственного воздействия к виновным в неправомерном поведении под предлогом несения ими позитивной ответственности.

Именно в ретроспективном аспекте конституционно-правовая ответственность проявляется наиболее ярко, и именно ретроспективная ответственность не вызывает сомнений как юридическая ответственность. Ретроспективная направленность усиливает воспитательное и правоохранительное значение конституционно-правовой ответственности, ее стимулирующую роль в формировании правомерного поведения и социальной активности субъекта конституционно-правовых отношений. Вряд ли та положительная ответственность, которая сохраняется и в случае ответственного поведения субъекта, может столь же эффективно выполнять указанные функции. При этом не следует вовсе отвергать позитивный аспект как таковой или умалять его значение [7, с. 6].

Представляется, что нет разграничения ответственности на два противоположных и противоречащих друг другу вида: позитивный и ретроспективный. Можно говорить о двух формах реализации юридической ответственности, учитывая, что сама ответственность при этом едина.

На данное положение обращает внимание и Д.А. Липинский. Он выделяет добровольную (позитивную) форму и государственно-принудительную (негативную, ретроспективную) форму реализации юридической ответственности. Добровольная форма реализации юридической ответственности выступает как способ закрепления юридических обязанностей соблюдения правовых норм, реализующегося в правомерном поведении субъектов юридической ответственности, одобряемом или поощряемом государством. Государственно-принудительная форма реализации юридической ответственности выражается в закреплении юридических обязанностей правонарушителя претерпеть осуждение, ограничения материального, правового или личного характера и их реализации [13, с. 29].

Оба указанных аспекта (формы реализации) тесно связаны с нравственно-психической характеристикой поведения субъектов ответственности. Кроме того, выделение позитивного аспекта конституционно-правовой ответственности позволяет теоретически обосновать применение мер ответственности к участникам конституционных правоотношений, которые формально не совершили правонарушение, но с точки зрения предъявляемых к ним требований (например, со стороны избирателей, народа в целом, политических групп) исполняют обязанности ненадлежащим образом. В данном случае ответственность может наступать и без вины, поскольку действует принцип «положение обязывает».

В настоящее время учеными даются различные определения конституционно-правовой ответственности. Так, одни авторы под ответственностью в конституционном праве понимают ответственность только государственных органов и должностных лиц за нарушение конституционно-правовых норм. По их мнению, конституционно-правовая ответственность предусматривается нормами конституционного права и по преимуществу носит политический характер, и только в определенных случаях она требует наличие вины того или иного должностного лица, которая должна устанавливаться с соблюдением законных процессуальных правил. Они полагают, что по этой причине конституционная ответственность выполняет скорее профилактическую функцию [2, с. 296 - 297].

Другие ученые утверждают, что конституционно-правовая ответственность наступает в случаях, предусмотренных нормами конституционного права, хотя последние могут применяться в увязке с нормами других отраслей права, к которым сделана отсылка в нормах конституционного права [17, с. 43].

В.Н. Савин рассматривает конституционно-правовую ответственность как юридическую ответственность, наступающую за нарушение конституционных норм или иных источников конституционного права в виде неблагоприятных последствий, определенных в самой Конституции либо в законе, в том случае, если в Конституции есть к нему отсылка [16, с. 67 - 68].

По мнению Т.Д. Зражевской, конституционная ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности, выражающийся в установлении приоритетности защиты важнейших отношений, а также в возможности наступления неблагоприятных последствий для субъектов конституционного права, нарушивших (или стремящихся нарушить) нормы конституционного законодательства [15, с. 26].

Оптимальным представляется определение конституционно-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности, когда неблагоприятные последствия для субъектов конституционно-правовой ответственности наступают за невыполнение (ненадлежащее исполнение) ими своих конституционных обязанностей и за злоупотребление своими конституционными правами. Данные неблагоприятные последствия, меры государственного принуждения закреплены в Конституции и иных источниках конституционного права и направлены на защиту Конституции.

Таким образом, наиважнейшей целью конституционно-правовой ответственности является защита Конституции. Помимо этого, конституционно-правовая ответственность охраняет именно те общественные отношения, которые составляют предмет конституционного права, обеспечивают нормальный порядок осуществления публичной власти, следование органов и должностных лиц, участвующих в осуществлении публичной власти, предписаниям норм Конституции Республики Беларусь и конституционно-правового законодательства, предупреждают посягательства субъектов на порядок осуществления публичной власти.

В научной литературе наблюдаются два противоположных направления исследований: необоснованное расширение понятия конституционно-правовой ответственности, а также, наоборот, выделение из содержания конституционно-правовой ответственности самостоятельных видов ответственности, таких как муниципальная ответственность (ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов), ответственность в избирательном праве и т.д. Ответ следует искать в определении понятия предмета конституционного права. Поскольку предметом конституционного права является совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих наиболее важные, основополагающие общественные отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, а именно устройство государства и государственной власти и отношения между личностью и государством, то обозначенные виды ответственности должны рассматриваться в рамках конституционно-правовой ответственности. И муниципальная ответственность, и ответственность в избирательном праве входят в более широкое понятие конституционно-правовой ответственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2002.
2. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. - М., 1998.
3. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2001.
4. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. - Воронеж, 1985.
5. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. - М., 1976.
6. Василевич Г.А. Конституционно-правовая ответственность - особый вид юридической ответственности // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. - 2001. - № 1. - С. 104 - 111.
7. Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. - 2002. - № 10. - С. 4 - 19.
8. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России. - М., 2001.
9. Зиновьев А.В. Конституционная ответственность // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. - № 4. - С. 4 - 16.
10. Кожевников С.Н. Юридическая ответственность // Общая теория права. - М., 1997.
11. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. - М., 2000.
12. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. - М., 2001.
13. Липинский Д.А. О системе права и видах юридической ответственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. - № 2. - С. 27 - 37.
14. Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. - 1992. - № 1. - С. 32-40.
15. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих (круглый стол) // Государство и право. - 2000. - № 3. - С. 20 - 36.
16. Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. - 2000. - № 12. - С. 64-72.
17. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. - 1995. - № 7. - С. 35 - 43.