

ПОЗИТИВНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ИЛИ ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ БЕЗОТВЕТСТВЕННОСТИ?

© 2017 Боброва Н.А.

Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

Статья посвящена эволюции взглядов на позитивную юридическую ответственность.

Ключевые слова: ретроспективная ответственность, позитивная ответственность, подотчётность, санкции, юридическая безответственность.

В науке государственного (конституционного) права почти полвека обосновывается существование специфических государственно-правовых санкций [1], государственно-правовой (конституционно-правовой, конституционной) ответственности, а также конституционных деликтов [8], но ещё не во все учебники теории государства и права вошли конституционные деликты как самостоятельная разновидность юридических деликтов и конституционная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности.

В 1999 году издан курс лекций Е.И. Колюшина, в котором третья лекция (после понятия и предмета отрасли конституционного права, науки конституционного права) посвящена ответственности в конституционном праве. Появился учебник конституционного права, в котором выделена глава «Конституционно-правовая ответственность», изданы учебники С.А. Авакьяна, в которых конституционно-правовой ответственности отводится достойное место [3]. Эти учебники в отражении данного вида ответственности поистине революционны.

Ответственность в конституционной проблематике есть, прежде всего, ответственность власти. По итогам 90-х годов, в результате невиданного отрыва власти от народа, возникла потребность подчеркнуть именно юридическую природу конституционной ответственности как неотъемлемого элемента конституционного строя. Народовластие как сущность конституционного строя немыслимо без ответственности власти перед народом, причём с акцентом на юри-

дическую, а не только моральную природу этой ответственности [10].

Конституционная ответственность именно в юридическом смысле является признаком конституционного государства точно так же, как юридическая безответственность монарха является признаком абсолютизма [13]. Ведь моральная ответственность, ответственность перед Богом и историей есть и у абсолютного монарха, и даже у самого отъявленного негодяя на троне, наподобие императоров Калигулы или Нерона.

Спецификой конституционной ответственности как вида юридической ответственности считается наличие в ней, наряду с санкциями, то есть наряду с ретроспективной ответственностью, такой её разновидности как позитивная ответственность. Это ответственность за что-либо перед кем-либо, отношение подчинения, ответственность-отчётность. Например, ответственность Президента перед народом, институт ежегодного отчёта правительства перед Госдумой, ответственность должностного лица за исполнение своих должностных обязанностей, функций, компетенции. Специфична и вина в конституционном праве: должностное лицо несёт ответственность и за своих подчинённых.

Конструкция позитивной конституционной ответственности вряд ли удовлетворяет потребности общества и адекватна вызовам нового времени.

Зачастую представляется, что ответственность современного правительства в морально-политическом плане многократно ниже, чем ответственность юридически безответственного царского правительства (ответ-

ственного лишь перед Государем в морально-политическом плане). На открытии II Государственной Думы 20.02.1907 г. П.А. Столыпин говорил: «Возвращаясь к законности, я должен заявить, что о каждом нарушении её, о каждом случае, не соответствующем ей, правительство обязано будет громко заявлять: это её долг перед Думой и страной. В настоящее время ... Государственной Думе волею монарха не дано право выражать правительству неодобрение, порицание или недоверие. Это не значит, что правительство бежит ответственности. Безумием было бы предполагать, что люди, которым вручена была власть во время великого исторического перелома, во время переустройства всех законодательных государственных устоев, чтобы люди, сознающие всю тяжесть возложенной на них задачи, не сознавали тяжести взятой на себя ответственности...».

В данной речи ответственность правительства поднята на высокую планку, и всё же это ответственность моральная. Любая власть не желает переводить морально-политическую ответственность в юридическую плоскость, хотя государствоведы начала XX в. активно разрабатывали проблематику ответственности власти.

Власть во все времена «бежит» от собственно юридической ответственности, не избегая при этом демагогических рассуждений о некой абстрактной позитивной ответственности.

Беда советской науки государственного права состояла не в том, что она не признавала отраслевого вида ответственности (наоборот, начиная с 70х годов учёные активно разрабатывали этот вид ответственности), а в том, что конституционалисты излишне увлеклись обоснованием позитивной ответственности, проявив научный романтизм.

Как это ни парадоксально, но увлечение позитивной ответственностью власти, государства, его органов и должностных лиц увело в сторону от собственно юридической ответственности в политическую, нравственную и даже психологическую плоскость.

В каком-то смысле это явилось научным «обоснованием» фактической безответственности власти, якобы ответственной

прежде всего в позитивном смысле. Этот научный романтизм не только не преодолён, но и получает дополнительные стимулы для своего культивирования. И заявления, подобные тем, что «ответственность – неотъемлемый признак «пирамиды» государственной власти», являются своеобразным амнистированием всей пирамиды власти, если установка исходит от «вершины» пирамиды.

Ко многим звеньям властной «пирамиды» 90-х годов оказалось невозможным применить юридическую ответственность за гигантский ущерб государству. Поэтому вполне понятна ирония А.А.Белкина и А.С.Бурмистрова, полагающих, что «в этих обстоятельствах обращение к ответственности государства всего лишь маскирует безответственность власти»; «бегство от свободы» оказывается единственной реальностью, с которой полезно иметь дело юридической науке. Соответственно, и ответственность государства выступает не иначе, как ощущение гражданского самоудовлетворения»; «...правительству нести ответственность от лица государства совсем нетрудно, ибо откровенно мифической является ответственность и Правительства, и самого государства. Но это нередко не только не критикуется, но и обосновывается... Возможно, приписываемая государству и его органам фальшивая конституционная ответственность выступает как неперемнная составляющая современного государства, которая в теории должна подвергаться лишь оправданию, а не объяснению или отрицанию. Ответственность государства есть сугубо доктринальная конструкция. Такая доктрина лишь для романтиков создает желаемую перспективу...» [5].

Весьма жёстко критиковал романтиков позитивной юридической ответственности О.Э. Лейст: «Наиболее уязвимым звеном идеи правовой позитивной ответственности является невозможность определить её юридические свойства и качества, чем-либо отличающиеся от известных понятий «обязанность», «правомерное поведение», «правосубъектность», «деликтоспособность», «выполнение обязательств» и др. Многолетние призывы разработать понятие правовой позитивной ответственности, раскрыв свой-

ственное ей юридическое содержание, не пошли далее декларативных рассуждений»; «...сторонники идеи правовой позитивной ответственности не находят других доводов, кроме ссылок на принадлежащие неюрисстам рассуждения. От того, что фактическую безответственность мы станем именовать теоретической ответственностью, не продвинется ни разработка проблем правовой науки, ни борьба с правонарушениями» [15].

Б.А. Страшун также отметил принципиальные различия позитивной и негативной ответственности, имея в виду, что слово «ответственность» в обоих словосочетаниях имеет различное значение, т.е. эти две ответственности суть омонимы.

Положительная (позитивная) ответственность, по выражению Н.В. Витрука, «имманентна правомерному поведению». И сейчас В.Н. Кивень считает юридическую ответственность элементом статуса личности [12]. З.А. Астемиров вообще сущность всякой юридической ответственности видел в стимулировании правомерного поведения: «Только те элементы в праве, которые играют стимулирующую и активизирующую правомерное поведение роль, могут быть отнесены к характеристике юридической ответственности» [4].

Категории правовой позитивной ответственности (отношение ответственности, подконтрольности, подотчётности) размышляются такими терминами, как «осознание необходимости дать отчёт», «ответственное состояние», «добросовестное отношение к своим обязанностям», «чувство ответственности». Отсюда – и сомнения в юридической природе позитивной ответственности, не разделяемые целым рядом учёных со времён появления доктрины позитивной юридической ответственности. В 1981 г. Б.Л. Назаров констатировал «довольно существенное противоречие, сложившееся между теорией и практикой. В то время как законодатель всё больше наполняет нормативный материал конкретным содержанием позитивной юридической ответственности и довольно основательно уже внедрил её в правовую ткань, обладающую высшей юридической силой, в теории всё ещё продолжают споры по поводу целесообразности и правомерности самой её идеи».

Сторонники позитивной ответственности имели благую цель выстроить из позитивной юридической ответственности её высокую созидательную и воспитательную роль, активную жизненную позицию субъектов конституционного права и считали, что принятие Конституции СССР 1977 года обозначило «новый рубеж в развитии такого института..., как позитивная юридическая ответственность, призванная занять важное место в системе социалистической законности и демократии».

Однако эта благая цель на практике не привела к желательным результатам.

Ученые пытались указать на опасность «морального дрейфа» и исчезновения собственно юридической ответственности через теоретическое обоснование её позитивной стороны [2].

Излечение сторонников позитивной юридической ответственности от «романтической бациллы» оказалось делом неблагоприятным: в её культивировании заинтересована сама власть. Она сколь угодно будет имплантировать в законодательную ткань неюридические категории наподобие ответственности парламента перед народом, а правительства перед парламентом, но не конкретизировать в конкретных юридических санкциях эту самую ответственность.

Это при советской власти можно было говорить об ответственности советов перед народом, равно как и об ответственности депутатов перед избирателями [11]. В эпоху же парламентаризма, имманентным признаком которого является привилегированное положение депутатов и их юридическая безответственность перед избирателями (свободный мандат), проблематично говорить о конституционной ответственности депутатов даже в позитивном смысле. Лишь в Государственной Думе VII созыва удалось под влиянием спикера-конституционалиста установить некий дисциплинарный минимум для депутатов: наказание рублём за пропуск по неуважительным причинам пленарных заседаний Думы и возможность лишения депутатского статуса за длительное неучастие в работе Госдумы, однако лишь по инициативе фракции, членом которой депутат-прогульщик является.

Ст.5 Закона СССР «О Совете министров СССР» называлась: «Ответственность и подотчётность Совета Министров СССР». В ней были очерчены отношения между Советом Министров СССР, с одной стороны, и Верховным Советом СССР, Президиумом Верховного Совета СССР, депутатами и комиссиями Верховного Совета СССР и комиссиями его палат – с другой. Эти отношения, в развитие Конституции СССР, характеризовались подотчётным положением Совета Министров СССР перед Верховным Советом СССР, а также его чёткими обязанностями во взаимоотношениях с указанными субъектами (например, по поводу депутатского запроса, кстати, конституционного в то время института, или предложения депутата, рекомендаций комиссий Верховного Совета СССР и его палат). Аналогичен был характер ответственности органов управления перед Советами вообще [6,7,9,].

В рамках Конституции РФ 1993 г. отсутствует институт ответственности правительства перед Советом Федерации РФ. Институт ежегодного отчёта в Государственной Думе РФ Правительства РФ о результатах его деятельности (п. «в» ст.96 Конституции РФ) возник лишь через 15 лет после принятия Конституции, да и то обставлен такими процедурными препонами, что о реальной ответственности Правительства РФ перед представительным органом народа, да и перед самим народом, говорить не приходится.

В самом деле, «ответственное состояние субъектов государственного права в их юридических взаимоотношениях с другими субъектами есть правовое состояние. Юридическая природа такого состояния требует не просто его осознания ответственной стороной, но и чёткого определения полномочий других субъектов спросить, проконтролировать, истребовать отчёт в установленных формах и сроки и т.п., без чего ответственное состояние не имело бы юридической силы» [14,18].

Казалось бы, юридический смысл позитивной конституционной ответственности давно и чётко описан в научной литературе. Это юридически очерченная подотчётность и подконтрольность органов власти, должностных лиц, депутатов, партий и иных субъектов конституционно-правовых отно-

шений. При этом совершенно ясно, что позитивная конституционная ответственность может, а в определённых случаях и должна подкрепляться юридическими, в том числе конституционно-правовыми санкциями.

Но если санкции установлены, то это уже мера негативной конституционно-правовой ответственности, т.е. возможность применения наказания как собственно юридической ответственности, ретроспективной. Просто санкции в конституционном праве специфические. Но их насчитывается, судя по учебной литературе [16], уже порядка сорока (отставка правительства в целом, отставка премьер-министра и отдельных министров, выражение недоверия правительству, расформирование избирательной комиссии, отмена регистрации кандидата, признание общественного объединения или нормативного акта неконституционным, отрешение Президента РФ от должности, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом РФ...).

Автора этих строк удивило то обстоятельство, что в энциклопедическом словаре «Конституционное право» термин «ответственность юридическая» изложен исключительно в ретроспективном смысле и во всём многостраничном словаре вообще не нашлось места для термина и понятия «позитивная конституционно-правовая ответственность» [3]. А ведь ответственным редактором и руководителем авторского коллектива был С.А. Авакьян – основатель конституционной ответственности как вида юридической ответственности. И то обстоятельство, что позитивная конституционная ответственность куда-то исчезла из энциклопедического издания, точнее, не нашла в нём места, есть своеобразная ирония судьбы. Это как бы иносказательный ответ на вопрос о том, есть ли в позитивной конституционной ответственности собственно юридическое содержание, помимо политического и нравственного.

Таким образом, является ошибкой считать установленные в законодательстве государственно-правовые санкции (меры конституционно-правовой ответственности) позитивной конституционной ответственностью лишь на том основании, что они просто предусмотрены в отношении определённых

субъектов конституционного права, так сказать, «дышат им в спину», то есть выполняют превентивную роль и вообще могут не применяться. Уголовные санкции и любые санкции в качестве возможной реакции на правонарушение тоже «дышат в спину» соответствующим субъектам. Но это обстоятельство не делает такие санкции позитивной юридической ответственностью. Неприменённые санкции вообще не есть ответственность. Более того, неприменение санкций (мер ответственности) при наличии оснований для их применения есть не что иное, как уход от ответственности. Иными словами, не следует отождествлять превентивную роль негативной ответственности с позитивной ответственностью. В противном случае будет считаться, что лицо, избежавшее применения к нему санкции, всё равно несёт ответственность ... позитивную.

Именно такую ошибку допустила А.Ф. Чупилкина, которая, предложив вполне чёткую (в экономическом измерении) конституционно-правовую санкцию, меру конституционно-правовой ответственности российского Правительства перед обществом, вместе с тем считает эту ответственность позитивной.

Изложим кратко тезисы интересной статьи этого молодого учёного: «... если в соответствии со ст.113 Конституции РФ Председатель Правительства определяет основные направления его деятельности, то *de facto* он является и ключевой ответственной фигурой за результаты его деятельности. Но, несмотря на снижающийся с 2014 г. уровень ВВП, набирающий обороты социальный кризис..., Председатель Правительства остаётся персональной неотвеченной. Возникает конституционно-правовая задача: как оценку работы премьер-министра освободить от политического усмотрения главы государства? Иными словами, как помочь Президенту быть «непривязанным» ... к восприятию результатов деятельности Председателя Правительства? Отрицательная ... динамика автоматически должна вести к отставке Председателя Правительства РФ. ... у Президента будет больше свободы в действиях в отношении фигуры главного российского министра. Одновременно такой пункт являлся бы хорошим стимулирующим обстоятельством для дея-

тельности Председателя Правительства – «дышащие в спину» показатели социально-экономического развития являлись бы решающими факторами для практических выводов. ... падение на уровне 2% ВВП за истекший год должно вести к автоматической отставке Председателя... Такая мера являлась бы видом позитивной ответственности высшего органа исполнительной власти перед обществом» [18].

Откликаясь на призыв А.Ф. Чупилкиной принять участие в дискуссии, хотелось бы приветствовать похвальное (хотя и наивное) желание автора освободить от политического усмотрения главы государства оценку работы Председателя Правительства и одновременно помочь Президенту, чтобы у него было больше свободы в действиях в отношении Председателя Правительства. Вряд ли предложенная норма о 2-процентном снижении ВВП как основании отставки Председателя Правительства появится в нашем законодательстве. На наш взгляд, более соответствовал бы интересам российского общества другой критерий – децильный коэффициент, с помощью которого измеряется социальное расслоение в обществе, а также социальные стандарты.

Итак, попытки расширить понятие позитивной конституционной ответственности не только через особенности правового положения ответственного лица, но и через состояние его воли, «дышащие в спину» установления и т.д. оказались неудачными. Но эти попытки будут продолжаться и как защитная реакция оптимистической науки от пессимистических реалий, и как их отклик на интуитивно понимаемое желание власти, заинтересованной в том, чтобы реальная юридическая ответственность за результаты своей деятельности сместилась в субъективную сферу её внутреннего состояния, дабы потребители этих теоретических конструкций прониклись осмыслением той тяжести ответственности (компетенции, функции, статуса), которую несёт субъект власти.

Вопрос о том, сколько юридического содержания в позитивной конституционной ответственности, остаётся открытым. А споры о том, имеет ли позитивная конституционная ответственность юридическое содержание, аналогичны спорам о том, сколько

юридического содержания в преамбуле Конституции и конституционных принципах.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. 1973. №11. С.29-36.
2. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. №10. С.16-24.
3. Авакьян С.А. Конституционное право России. Уч. курс в 2 т. М.: МГУ. 2006. С.21-33; 4-е издание 2010 г. С.102-130; 5-е издание 2014 г. С.100-127.
4. Астемиров З.А. Понятие юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. №6. С.57-63.
5. Белкин А.А., Бурмистров А.С. Конституционная ответственность // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Сб. под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: МГУ. 2001.
6. Березовский Д.В., Моргунов В.И. Антикоррупционное просвещение государственных гражданских служащих // Вестник Международного института рынка. 2016. Т.1. №2. С.77-82.
7. Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж: Изд-во Воронежского университета. 1984. С.115-119.
8. Боброва Н.А. К вопросу о конституционных деликтах / В сб.: «Укрепление правовой основы – закономерность развития государства». Куйбышев: Куйбышевский ун-т. 1990. С.61-70.
9. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). Воронеж: Воронежский университет. 1985. – 260 с.
10. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. М. 2003. - 268 с.
11. Добрынин Н.М. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства // Право и политика. 2010. №5. №6.
12. Кивель В.Н. Понятие и общая характеристика юридической ответственности как элемента конституционно-правового статуса личности // Конституционное и муниципальное право 2017. №8. С.12-17.
13. Конституционное государство. Сб. статей. СПб: типография И.В. Гессена «Право». 1907. 584 с.
14. Лазаревский Н.И. Государственное право России. Лекции. СПб. 1910. 244 с.
15. Лейст О.Э. Методологические проблемы юридической ответственности // Проблемы теории государства и права. М. 1999.
16. Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. №1. С.12-19.
17. Чупилкина А.Ф. Конституционно-правовая ответственность Председателя Правительства Российской Федерации: экономический концепт действительности // Конституционное и муниципальное право. 2017. №7. С.10-14.

THE POSITIVE CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OR VIEW LEGAL IRRESPONSIBILITY?

© 2017 Natalia A. Bobrova

Samara University of Public Administration “International Market Institute”, Samara, Russia

The article is devoted to the evolution of thinking on the positive legal responsibility.

Key words: retrospective liability, responsibility, accountability, positive sanctions, legal irresponsibility.