

О ПРОБЛЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2014 А. М. Борисов

*канд. ист. наук,
доцент каф. конституционного и административного права
e-mail: andrei_borisov@mail.ru*

Курский государственный университет

Теория права задаёт общий концепт анализа системы законодательства, одно из положений которого ориентирует исследователя на установление соответствия содержательных конструкций правовых институтов различным элементам и требованиям юридической теории. Статья посвящена анализу конституционных начал правового института юридической ответственности, которые не в полной мере отражают публичный интерес в создании эффективных правовых инструментов обеспечения законности.

Ключевые слова: законность, конституционно-правовая ответственность, основы конституционного строя, права и законные интересы, юридические гарантии.

Конституция Российской Федерации может быть представлена как совокупность конституционных элементов логических правовых норм, определяющих основы правопорядка применительно к различным группам общественных отношений. Одним из элементов диспозитивной части каждой из таких логических норм следует рассматривать часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция), которая устанавливает, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

Во-первых, подчеркнём, что обязательность соблюдения законодательства – одна из основ конституционного строя. Во-вторых, обязанность соблюдать Конституцию и законы универсальна. Эта обязанность распространяется на всех субъектов права [Комментарий к Конституции Российской Федерации 2010; Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий 2009]. В-третьих, она не сводится к пассивной форме реализации норм права (соблюдению), а предполагает активное поведение участника правоотношения (форма реализации – использование, исполнение и применение), направленное на достижение целей правового регулирования.

Из теории права известно, что логическая правовая норма имеет законченную форму в случае наличия в ней всех структурных элементов (гипотеза, диспозиция и санкция в составе меры поощрения и меры принуждения). «Отсутствие хотя бы одного из необходимых элементов приводит к разрушению данной целостности – юридической нормы [Алексеев 2009: 303].

К сожалению, логическая конструкция правовой нормы о фундаментальных и всеобщих правилах общежития «недостроена» в части, касающейся конституционного элемента обеспечения исполнения основного правила – «определения последствия для субъекта, реализующего диспозицию» [Матузов, Малько 2006: 282].

Рассматривая проблему негативных «последствий», зададимся вопросом: можно ли рассматривать обязанность человека, гражданина или должностного лица претерпевать какие-либо ограничения и лишения как обязанность, требующую вполне определённого конституционного выражения?

Прежде чем ответить на этот вопрос, охарактеризуем конституционные положения об ответственности.

Ответственность усматривается в форме универсальной обязанности (например, в соответствии с положением части 3 статьи 62 Конституции иностранные граждане и лица без гражданства несут обязанности наравне с гражданами России), одна из которых – обязанность претерпевать ограничения и лишения государственно-властного характера, предусмотренные федеральными законами «в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (часть 3 статьи 55), а также федеральными конституционными законами в условиях чрезвычайного, в том числе и военного, положения (часть 1 статьи 56).

Ответственность предполагается в совокупности конституционных гарантий (например, часть 4 статьи 3, часть 1 статьи 45 и иные, в которых использованы слова «запрещается» или «не допускается») и соответствующих механизмов правового регулирования, направленных на реализацию конституционных положений и включающих нормы федерального и регионального законодательства о различных видах юридической ответственности. Например, в части 1 статьи 54 Конституции, устанавливающей, что закон, «устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет», подразумеваются все виды юридической ответственности.

Ответственность конкретизируется в виде смертной казни (часть 2 статьи 20), ареста (часть 2 статьи 22), лишения имущества (часть 3 статьи 35).

Ответственность выражается контекстно в части 2 статьи 47, части 2 статьи 48, статье 49, части 1 статьи 50 в связи с процедурным характером применения мер принуждения и конституционными правами-принципами правосудия.

Только в части 3 статьи 41 вполне определённо формулируется положение о наступлении ответственности должностных лиц в случае сокрытия ими фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (уголовная, административная, дисциплинарная, материальная и гражданско-правовая ответственность). Присутствует конкретика и в части 2 статьи 122 Конституции – о законодательном определении порядка и оснований привлечения судьи к уголовной ответственности. Однако если в первом случае обнаруживается неопределённость состава должностных лиц, то во втором случае, касающемся субъектов правосудия, конституционный тезис не охватывает публично-значимого аспекта дисциплинарной ответственности судей.

Наряду с декларированием важнейших общественно-государственных ценностных установок, определением основных, базисных начал государственной жизни, Конституция РФ выполняет ещё одну функцию: этот акт народного волеизъявления служит предупреждению нарушений закона, но контекстное выражение принципа ответственности в большинстве конституционных норм не обеспечивает ясности его восприятия гражданами, а также трансформации воспринятого в личные убеждения.

Полагаем обоснованным мнение о том, что весь правовой институт юридической ответственности ослаблен по следующей причине: в Конституции не в полной мере определены общие принципиальные и адресные установления об ответственности, в том числе ответственности субъектов Конституции. Эта проблема образует свои проекции на различные виды правоохранительных отношений и их правовую регуляцию.

По смыслу положений части 2 статьи 15 и части 3 статьи 41 Конституции, из поля юридической ответственности не исключаются ни высшие органы исполнительной власти, ни высшие государственные должностные лица.

В проблеме ответственности Президента РФ можно выделить два аспекта. Первый связан с прямо выраженной конституционно-правовой мерой ответственности – отрешением Президента РФ от должности (часть 2 статьи 92 и статья 93), второй – с вероятной коллизионной ситуацией, возникающей в случае противоречия Конституции и федеральным законам указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

К сожалению, государственное строительство России не обошлось без подобных прецедентов. Трижды – дважды в 1993 г. (до принятия Конституции) и в 1998–1999 гг. – выдвигались официальные обвинения в правонарушениях главе государства и инициировалась процедура отрешения от должности Президента РФ.

Баланс конституционных полномочий обеспечивает функционирование правового режима накопления информации о фактах, которые могут служить поводом для импичмента, и вторая составляющая проблемы связана с тем, что неоднократно юристами, в том числе судьями Конституционного суда Российской Федерации, отмечались и доказывались факты принятия главой государства правовых актов, противоречащих как в определённой части, так и в целом действующему законодательству либо не обеспеченных соответствующим пакетом нормативных или распорядительных инициатив. Некоторые из них содержательно не обеспечивали главе государства функцию гаранта Конституции, а обществу – прав и законных интересов граждан и приводили к их нарушениям. К таким актам относятся, например, указы Президента РФ от 21.09.1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹, от 11.03.2003 г. № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации», от 29.08.2011 г. № 1124 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации нового созыва» [Орлов 2011].

В частности, упразднение налоговой полиции в 2003 г. (Указ Президента РФ от 11.03.2003 г. № 306) происходило в условиях несовершенного законодательства, фактически правового пробела, что привело к правовой ситуации, характеризующейся дискриминацией нескольких десятков тысяч бывших сотрудников налоговой полиции и членов их семей в форме лишения вышеуказанных бывших государственных служащих в 2004–2005 гг. ряда льгот и денежных выплат [Борисов 2009: 37–41].

Применительно к главе государства не может идти речь о карательной форме ответственности, тем более что это лицо неприкосновенное (статья 91). В таких правовых ситуациях возможно использование ресурса правовосстановительных мер с участием самого главы государства. Эти меры должны осуществляться под специальным эдиктом главы государства – гаранта Конституции, имеющего не только все полномочия, но и материальные ресурсы для их использования в исключительном порядке.

Расширительно толкуя положения абзаца 2 и 3 пункта 5 мотивировочной части Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 25.06.2001 г. № 9-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27.09.2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» и распространяя их на все виды отношений социального обеспечения, мы увидим ясную позицию высшего органа конституционного контроля и надзора по данному вопросу: «когда предметом регулирования является полномочие, относящееся, по существу, к сфере функционирования исполнительной власти и её органов, и имеет место рассогласование всей системы правовых норм, регулирующих организацию государственного пенсионного обеспечения – при том, что федеральный законодатель

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

на протяжении длительного времени не внёс необходимых корректив в соответствующие законодательные акты, – Президент Российской Федерации, в осуществление предусмотренного Конституцией Российской Федерации полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в целях исполнения возложенной на него обязанности по охране прав и свобод человека и гражданина, был вправе предпринять правовое регулирование указом – при условии, что действие такого указа во времени ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта» [Лазарев 2003: 424–425].

Для уяснения полного юридического смысла какой-либо одной конституционной нормы необходимо рассматривать её действие в связи с действием иных норм Основного закона Российской Федерации. Анализ конституционных норм позволяет выявлять их смыслы для целей правопонимания и правоприменения, но вряд ли можно отнести к массово применяемому приёму уяснения конституционных и иных нормативных установлений толкование, которое требует определённой юридической подготовленности или устойчивой мотивации индивида к изучению российского государственного права.

В этой связи приведём позицию О.Е. Кутафина: «не должны оставаться не урегулированными законом наиболее существенные области жизни общества, куда могли бы "прорваться" и другие акты, оттесняя законы и разрастаясь там» [Кутафин 2008: 314].

Решение проблемы не ответственности главы государства, а ответственного участия Президента РФ в устранении нарушений законности невозможно без обеспечения такого решения нормами высшей юридической силы максимально возможной правовой, выражаясь конкретнее – конституционной, гарантированности прав и законных интересов граждан, участия главы государства со всеми его ресурсами в деле восстановления нарушенных прав и разумных сроков разрешения дела по существу.

Библиографический список

Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. 576 с.

Борисов А.М. О проблемах защиты прав и законных интересов бывших государственных служащих в Курской области // Адвокатская практика: научно-практическое и информационное издание. Спец. вып. 2009. РАЮН. С. 37–41.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010. 706 с.

Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева // Деловой двор. 2009. Сайт Конституции Российской Федерации. [Сайт]. URL: http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5697462/chapter/1/#block_1000 (дата обращения: 6.03.2014).

Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. 544 с.

Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Издат. дом «Городец»; «Формула права», 2003. 528 с.

Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. 541 с.

Орлов И. Правозащитники подали в суд на Указ Президента // Newsland. 2011. [Сайт]. URL: <http://newsland.com/news/detail/id/776590/> (дата обращения: 18.04.2014).