

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА

И ЕГО ОТДЕЛЬНЫХ ЧЛЕНОВ В ГОСУДАРСТВАХ СНГ



А. В. НЕЧКИН,
преподаватель кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета
(г. Екатеринбург, Россия), к.ю.н.

В статье рассмотрено соотношение понятий «политическая» и «конституционно-правовая» ответственность. Проанализированы изменения характера ответственности правительств в государствах Содружества независимых государств.

Ключевые слова: Содружество независимых государств, исполнительная власть, правительство, политическая ответственность, конституционно-правовая ответственность, государство, разделение властей, правовое государство.

В литературе отмечается, что ответственность можно рассматривать в трех аспектах,¹ во-первых, как социальную (моральную для индивидуальных субъектов) ответственность, как внутреннее отношение субъекта права к своей обязанности. Во-вторых, как политическую ответственность, то есть ответственность перед кем-то за свои правомерные действия. В-третьих, как юридическую ответственность, то есть как «применение к правонарушителю мер государственного принуждения, выражающихся для него в лишениях, предусмотренных санкцией юридических норм».²

Кроме того, ответственность принято рассматривать в позитивном (социальная ответственность) и негативном смысле (собственно юридическая ответственность). С политической ответственностью ситуация не так однозначна. Одни авторы считают, что ее следует относить к позитивной ответственности, потому как «спрашивают за поведение, в целом соответствующее закону».³ Другие считают, что «политическая ответственность может наступать и за виновное правонарушение».⁴ Иными словами, она может быть как позитивной, так и негативной. Первая точка зрения, по нашему мнению, представляется наиболее верной. Однако, на практике она трудно реализуема, поэтому вторая точка зрения также имеет право на существование.

© А. В. Нечкин, 2016

¹Подробно см.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. пособие в 2 т. М., 2010. Т. 1. С. 105; Юридическая ответственность: учеб. пособие / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. М., 2005. С. 177-200.

²Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. М., 2011. С. 274.

³Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. С. 106.

⁴Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в РФ. М., 2011. С. 41-42; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 22.

Субъект может нести юридическую ответственность только при наличии определенных оснований, к которым относятся: «нормативное основание (норма права), фактическое основание (правонарушение), а также процессуальное основание (правоприменительный акт)».⁵ Именно они должны помогать отличать юридическую ответственность от иных видов позитивной ответственности.

На сегодняшний день в научной литературе прочно утвердилась точка зрения, согласно которой необходимо выделять конституционно-правовую ответственность в качестве самостоятельного вида юридической ответственности.⁶ Однако, соотношение конституционно-правовой ответственности с ответственностью политической в науке вызывает споры. Представляется, что верна точка зрения, согласно которой в «современном конституционном праве правомерно говорить о двух самостоятельных видах ответственности – политической и юридической».⁷ Потому как, в случае реализации на практике, не позволит правонарушителю избежать мер государственного принуждения под предлогом несения им позитивной ответственности, а также использовать отраслевую юридическую ответственность в политической борьбе. Ответственность, предусмотренная нормами конституционного права, может быть как юридической конституционно-правовой, так и неюридической политической.

Под политической ответственностью следует понимать «наличие правовой связи между властвующим субъектом и подвластным (подотчетным), которая реализуется в дискреционном праве властвующего субъекта применять государственно-принудительные средства воздействия, ориентируясь, прежде всего, на собственное субъективное усмотрение».⁸

⁵Теория государства и права. С. 277.

⁶См. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж. 1985; Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в РФ. Красноярск. 1999; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001; Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2008. С. 101;

⁷Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 86-87; Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.; Новосибирск. 2002. С. 257-258; Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. Киев. 2007. С. 20-22; Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в РФ. С. 29.

⁸Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в РФ. С. 30.

Основания применения ее мер могут быть различными: «некомпетентность, неэффективность в реализации своих полномочий, недостижение целей управления, необходимость корректировки политического курса, необходимость избежать возникновения затяжного политического кризиса, предположение о совершении правонарушений или аморальных поступков»,⁹ нарушение правовых норм, корпоративных, этических норм или просто «общая негативная оценка деятельности».¹⁰ Следует согласиться с тем, что полный перечень обстоятельств, которые служат основаниями политической ответственности дать невозможно.¹¹

В отличие от неюридической политической ответственности, юридическая конституционно-правовая ответственность наступает только при наличии правонарушения (конституционного деликта¹²), то есть виновного действия или бездействия, совершенного субъектом конституционно-правовых отношений, которое не соответствует требованиям норм, содержащихся в источниках конституционного права, и причиняет вред правопорядку.

Итак, политическая ответственность отличается от конституционно-правовой по двум из трех оснований юридической ответственности (по фактическому и процессуальному). Для привлечения к юридической ответственности в соответствии с принципом разделения властей обязательным является участие органов судебной ветви власти, которые должны установить имело ли место конституционное правонарушение, а также виновность субъекта. Нормативное же основание должно быть у обоих видов ответственности, в этом и заключается сложность их разграничения.

Во всех государствах СНГ ответственность высших органов исполнительной власти – правительство (Правительств, Кабинетов или Советов Министров) на сегодняшний день продолжает оставаться в чистом виде политической. Кроме того, в законодательстве государств СНГ помимо коллективной (солидарной) ответственности данных органов предусматривается и индивидуальная ответственность отдельных их членов. В большинстве случаев – это политическая ответственность только перед главой государства.¹³

Однако, нельзя не отметить, что на протяжении последних шестнадцати лет в отдельных государствах СНГ изменения характера коллективной ответственности данных органов, а также индивидуальной ответственности отдельных их членов все же происходили.

В сфере коллективной ответственности наблюдаются следующие тенденции. Во-первых, происходит установление политической ответственности перед законодательным органом (Украина, Узбекистан, Армения, Кыргызстан). Во-вторых, закрепляется по своему характеру политическая, но уже близкая к конституционно-правовой ответственность перед главой государства (Узбекистан).

В Кыргызстане Правительство ответственно только перед парламентом (Жогорку Кенешем). Однако, выражение недоверия либо отказ в доверии не влечет немедленную отставку Правительства. В первом случае Президент может не согласиться с решением Жогорку Кенеша, обязанность отправить Правительство в отставку

возникает у него только в случае повторного выражения недоверия. В случае же отказа в доверии Правительству Президент принимает решение о его отставке, либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш.¹⁴

В Армении Правительство также несет политическую ответственность только перед Национальным Собранием. Президент обязан принять отставку Правительства в случае выражения ему недоверия.¹⁵ Причем, после референдума 6 декабря 2015 года, на котором была принята новая конституция, с инициативой выражения недоверия Правительству Армении могут выступать только депутаты парламента, Президент с такого рода инициативой больше выступать не может.¹⁶

В Украине до недавнего времени Кабинет Министров был ответственен в равной степени, как перед Президентом, так и перед Верховной Радой.¹⁷ Данная модель была нежизнеспособной по причине того, что право Президента отправлять Кабинет в отставку не было нормативно ограничено, а полномочие Рады по принятию резолюции недоверия не было уравновешено возможностью ее роспуска Президентом.¹⁸ Эта модель неизбежно влекла частые «правительственные кризисы», особенно в случае разной партийной принадлежности Президента и большинства в Верховной Раде. В марте 2014 года в результате очередного политического кризиса в Конституцию Украины были внесены существенные изменения. Теперь Кабинет Министров несет политическую ответственность исключительно перед Верховной Радой, а Президент может лишь выступить с инициативой о привлечении к таковой.¹⁹ Самостоятельно отправить Правительство в отставку Президент в Армении, Кыргызстане и Украине не могут.

В Республике Узбекистан Кабинет Министров одновременно несет ответственность как перед Президентом, так и перед парламентом (Олий Мажлисом). Причем, строго говоря, данная ответственность является индивидуальной, а не коллективной как в других государствах СНГ, потому как несет ее исключительно Премьер-министр. Однако, освобождение его от должности одновременно влечет за собой отставку Правительства.²⁰ Ее можно считать индивидуальной ответственностью, влекущей ответственность коллективную.

Премьер-министр несет политическую ответственность перед парламентом. Он в обязательном порядке освобождается от должности Президентом, во-первых, в случае выражения ему вотума недоверия принятого палатами Олий Мажлиса по инициативе не менее 1/3 депутатов Законодательной палаты Олий Мажлиса.²¹ Во-вторых, по инициативе фракций политических партий в Законодательной палате Олий Мажлиса если такая инициатива будет под-

держана ведущими фракциями политических партий в Законодательной палате и при постановке Президентом на голосование получит в Законодательной палате и Сенате одобрение.²² Однако, на практике такого рода ответственность пока не применялась.

Кроме того, Премьер-министр несет ответственность перед Президентом, которая имеет признаки как конституционно-правовой, так и политической ответственности. Он может быть освобожден от должности Президентом в случае возникновения непреодолимых разногласий в составе Кабинета Министров, ставящих под угрозу нормальное его функционирование (в чистом виде политическая ответственность), а также в случае неоднократного принятия Кабинетом Министров решений, противоречащих Конституции, законам, указам, постановлениям и распоряжениям Президента (конституционно-правовая ответственность по нормативным и фактическим основаниям).²³ Однако, во втором случае отсутствует процессуальное основание юридической ответственности, потому как в процедуре не участвуют органы судебной ветви власти. Следует отметить, что в случае роспуска Законодательной палаты или Сената Олий Мажлиса в случае неоднократного принятия ими решений, противоречащих Конституции, решение Президента об этом может быть принято только по согласованию с Конституционным судом.²⁴ Поэтому, по нашему мнению, ответственность Премьер-министра по данным фактическим основаниям все же следует классифицировать как политическую, но уже близкую к конституционно-правовой. Такого рода механизм ответственности пока также не применялся на практике.

В сфере индивидуальной ответственности, во-первых, наблюдается тенденция по установлению политической ответственности перед законодательным органом (Казахстан, Украина), а, во-вторых, наметилась тенденция по установлению конституционно-правовой ответственности перед главой государства (Кыргызстан).

В Казахстане помимо индивидуальной политической ответственности перед Президентом предусмотрена и индивидуальная политическая ответственность членов Правительства перед Парламентом. Так, каждая из Палат Парламента (Мажлиса и Сенат) самостоятельно, без участия другой Палаты вправе заслушивать отчеты членов Правительства по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета Палаты вправе принимать обращение к Президенту об освобождении от должности члена Правительства. Если Пре-

зидент отклоняет такое обращение, то депутаты вправе повторно поставить перед Президентом вопрос об освобождении от должности члена Правительства. В этом случае Президент в обязательном порядке освобождает от должности члена Правительства.²⁵ На практике такого рода ответственность пока не применялась.

До недавнего времени в Украине Президент мог по собственной инициативе освободить от должности любого члена Кабинета Министров, в том числе и Премьер-министра (как это произошло с Ю. Тимошенко и В. Януковичем в 2005 году), отставка которого влекла отставку всего состава Кабинета Министров.²⁶ Индивидуальная политическая ответственность членов Кабинета Министров перед Верховной Радой не была предусмотрена. Теперь же члены Кабинета несут индивидуальную политическую ответственность исключительно перед Верховной Радой, а Президент может выступать лишь с инициативой о привлечении к ней министра иностранных дел и министра обороны.²⁷

В Кыргызстане Президент может самостоятельно в любой момент освободить от должности членов Правительства руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности.²⁸ Кроме того, Президент при наличии закрытого перечня оснований²⁹ может освободить от должности Премьер-министра, а также других членов Правительства, но только по представлению Премьер-министра. Причем освобождение Премьер-министра от должности по данным основаниям влечет за собой отставку Правительства.³⁰ Представляется, что в случае, когда основанием привлечения к ответственности является нарушение требований нормативных правовых актов, установленное в судебном порядке, речь уже может идти о конституционно-правовой ответственности членов Правительства перед Президентом. Однако такого рода ответственность в Кыргызстане на практике пока не применялась.

Представляется также, что исключительно политическая ответственность правительства и его членов допустима в парламентарных республи-

²⁵См. п. 6 ч.1 ст. 57 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 (с изм. и доп. от 02.02.2011) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.

²⁶См. п.1 ч.1 ст. 18 и ст. 15 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 (в ред. от 02.12.2012).

²⁷См. ст. 18 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» от 2 марта 2014.

²⁸См. п. 2 ч. 4 ст. 64 Конституции Кыргызской Республики.

²⁹К таким основаниям конституционный закон относит, в том числе, и нарушение требований нормативных правовых актов, установленное в судебном порядке.

³⁰См. ч. 2 ст. 23 и ст. 24 Конституционного закона Кыргызской Республики от 18 июня 2012 года № 85 «О Правительстве Кыргызской Республики» (в ред. от 30.12.2013) // «Эркин Тоо» от 29 июня 2012 г. № 57.

⁹Там же. С. 30-31.

¹⁰Кокотов А.Н. Конституционно-правовое принуждение // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 19.

¹¹См. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 88.

¹²См. подробно Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. №1. С. 12-14.

¹³Подробно об этом см. Нечкин А.В. Конституционно-правовой статус правительств стран Содружества Независимых Государств. М., 2016. С.60-76.

¹⁴См. ст. 85, 86 Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 // Слово Кыргызстана. 2010. №49.

¹⁵См. ст. 130 Конституции Республики Армения от 6 декабря 2015 // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹⁶См. ст. 115, 158 Конституции Республики Армения.

¹⁷См. ч. 2 ст. 12 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 № 2591-VI (в ред. от 02.12.2012) // Ведомости Верховной Рады Украины. 2011. № 9. Ст. 58.

¹⁸См. ч. 6 ст. 13 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины».

¹⁹См. ст. 13, 14 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» от 2 марта 2014 № 794-VII // Официальный вестник Украины. 2014. № 20. Ст. 619.

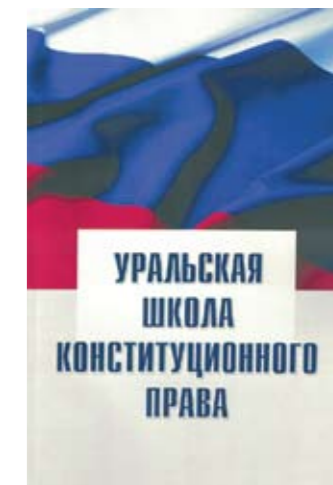
²⁰См. ч. 2 ст. 4.1 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» от 6 мая 1993 (в ред. от 18.04.2011) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1993. №5. Ст. 202.

²¹См. п. «д» ч. 1 ст. 4.1 и ч. 7, 8 ст. 4 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан».

²²См.: там же, п. «г» ч. 1 ст. 4.1.

²³См.: там же, п. «в» ч. 1 ст. 4.1.

²⁴См. ч. 1 ст. 95 Конституции Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 (с изм. и доп. от 18.04.2011) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 1. Ст. 5.



ках, потому как глава государства не имеет права распустить правительство, а члены правительства одновременно являются членами партии большинства в парламенте и потому чаще всего добровольно покидают свой пост без привлечения к ответственности со стороны других органов государственной власти, опасаясь в большей степени ответственности корпоративной, а не политической. Иными словами, индивидуальная политическая ответственность членов правительства существует, но в завуалированном виде.

Исключительно политическая ответственность правительства и его членов допустима также и в президентских республиках, так как в них глава государства возглавляет систему органов исполнительной власти и несет ответственность за их деятельность перед парламентом, потому только он может и должен иметь дискреционное полномочие привлекать к ответственности своих подчиненных.

В смешанных республиках, к которым, по нашему мнению, в той или иной степени следует относить значительное число стран СНГ, функция, а значит, и объем полномочий главы государства, как правило, четко не связаны с принципом разделения властей. Поэтому право главы государства привлекать по своему усмотрению к политической ответственности правительство или отдельных его членов должно быть законодательно ограничено с целью предотвращения установления авторитарного политического режима. В роли такого ограничения должна выступать конституционно-правовая ответственность. Полный отказ от политической ответственности правительства невозможен по причине того, что она является универсальным элементом системы сдержек и противовесов, потому как перечень обстоятельств, которые служат ее основаниями дать сложно, как и предугадать возможное возникновение разно-

гласий между ветвями власти в будущем. Поэтому два вида ответственности должны использоваться совместно.

Именно поэтому тенденции по изменению характера ответственности правительств, а также характера ответственности их отдельных членов, которые наблюдаются в государствах СНГ, являются позитивными. Более того, опыт государств СНГ необходимо изучать, критически оценивать и использовать.

А.В. Нечкин: ТМД мемлекеттеріндегі үкіметтің және оның жекелеген мүшелерінің жауапкершілігі.

Мақалада «саяси» және «конституциялық-құқықтық» жауапкершілік ұғымдарының өзара қатынасы қарастырылады. Тәуелсіз мемлекеттер достастығы мемлекеттеріндегі үкіметтердің жауапкершілік сипатының өзгеруіне талдау жасалған.

Түйінді сөздер: Тәуелсіз мемлекеттер достастығы, атқарушы билік, үкімет, саяси жауапкершілік, конституциялық-құқықтық жауапкершілік, мемлекет, биліктің бөлінуі, құқықтық мемлекет.

A. Nechkin: Responsibility of the Government and its Members in the CIS countries.

The article considers the relationship between the concepts of «political» and «constitutional and legal» responsibility. The changes in the nature of the responsibility of governments in the Commonwealth of Independent States are analyzed.

Keywords: The Commonwealth of Independent States, executive power, government, political responsibility, constitutional and legal responsibility, state, separation of powers, law state.

НОВЫЕ КНИГИ

Демин А. В. «Мягкое право» в эпоху перемен: опыт компаративного исследования: монография. Москва: Проспект, 2016. – 240 с.

ISBN 978-5-392-19261-8

В монографии рассматриваются различные грани «мягкого права» как актуальной правовой концепции. Анализируются причины появления и роста «мягко-правовых» инструментов, их классификация, исторические корни «мягкого права», его понятие, признаки и соотношение с «жестким правом», преимущества и недостатки, а также роли и функции в системе регулирования социальных взаимодействий. Децентрализация и деформализация правообразования рассматриваются как предпосылки для концептуализации «мягкого права». Обсуждается возможность переноса «мягко-правовой» проблематики на уровень национальных правовых систем.

Предназначается научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам гуманитарных вузов и специальностей, а также всем, кто интересуется проблемами современной политики и права.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта проведения научных исследований «Феномен мягкого права в системе средств правового регулирования: международный и национальный уровень», проект № 14-03-00067.

