

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

К. Б. Досалиев, Г. С. Куашбаев

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ВЗГЛЯДЫ АКАДЕМИКА Г. С. САПАРГАЛИЕВА О КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В 2010 году исполнилось 80 лет известному казахстанскому ученому, видному юристу, одному из авторов действующей Конституции Республики Казахстана академику НАН РК, доктору юридических наук, профессору Гайрату Сапаргалиевичу Сапаргалиеву. Значение деятельности Г. С. Сапаргалиева для юридической науки и правовой практики необходимо рассматривать с различных точек зрения: как государствоведа, одного из авторов многих главных законов страны - Конституции Казахской ССР 1978 г., первой Конституции суверенного Казахстана 1993 г., действующей Конституции РК 1995 г., конституционных законов, вносящих изменения и дополнения в действующую Конституцию (1998 г. и 2007 г.) и многих других законов; как выдающегося ученого, раскрывшего целые пласты неизвестных страниц истории государства и права; как организатора научных исследований; как создателя научной школы конституционалистов; как научного руководителя, подготовившего для юридической науки целый ряд научных работников – докторов и кандидатов наук; как профессионального лектора, на лекциях которого собиралась громадная студенческая и магистерская аудитория.

Академик Г.С. Сапаргалиев – один из тех современных ученых, которые исследовали и исследуют проблемы государства и права в самом широком плане, масштабно и комплексно. Одним из таких вопросов, ставших объектом пристального внимания ученого, является вопрос о конституционной ответственности. В этой связи укажем значимость монографии Г. С. Сапаргалиева «Проблемы конституционной ответственности», изданной в 2001 г. [1]. В силу важности данного труда, полагаем необходимым обратиться ко многим ее положениям.

Среди видов юридической ответственности конституционная ответственность является важным, бесспорным элементом стабильного развития государства. Это связано с повышением ответственности высших органов государственной власти, их подотчетности и контроля за их деятельностью. Изучение института конституционной ответственности дает возможность ответить на многие актуальные вопросы создания действенного и эффективного механизма управления обществом в современном драматическом и сложном мире. Конституционная ответственность представляет собой сложное явление, вобравшее в себя разные виды и формы проявления ответственности. Ретроспективная ответственность (в традиционном преломлении юридической ответственности), политическая ответственность, «позитивные» аспекты правовой ответственности являются составляющими компонентами конституционной ответственности. В юридической литературе в последнее время конституционной ответственности отводится повышенное внимание.

Г.С. Сапаргалиев отмечает, что необходимо дать анализ конституционной ответственности в контексте ее взаимосвязи с иными видами юридической ответственности, разграничить политическую ответственность от конституционной, раскрыть взаимодействие политической и парламентской ответственности. Соглашаясь с данной позицией, отметим, что в настоящее время еще недостаточно разработана общепризнанная теоретическая концепция о соотношении политической и ретроспективной ответственности, нет разделения между политической ответственностью и «позитивными» аспектами правовой ответственности.

В Большой юридической энциклопедии дается следующее определение конституционной ответственности, под которой понимается обязанность субъекта правоотношения (гражданина, органа власти, должностного лица) претерпевать неблагоприятные последствия в виде ограничений личного или имущественного характера своих незаконных действий (бездействия), установленной конституцией и законами [2, с. 259].

Отметим многозначность понятия конституционной ответственности, которая является одним из составляющих элементов правовой ответственности. Конституционная ответственность может наступать за нарушение конституции, но не всякая ответственность за нарушение ее положений является конституционной ответственностью. Конституционная ответственность не всегда имеет правовые свойства. Так, например, политическая ответственность, предусмотренная Конституцией, не может рассматриваться как правовая ответственность, хотя по внешним признакам имеет признаки правовой ответственности. Роспуск Парламента или досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших вопрос об импичменте Президента, по внешнему признаку есть применение государственного принуждения. Конституционную ответственность, предусмотренную нормами Конституции, можно рассматривать, как правовую и как неправовую, но с последствиями, схожими с юридическими. В этом, как указывает Г. С. Сапаргалиев, одна из существенных особенностей конституционной ответственности [1, с. 78].

Положения, указывающие на антиконституционный характер определенных деяний, не предусматривают конкретных мер юридической ответственности. Конституционные нормы такого свойства служат конституционно-правовой базой, источником для конкретных законов, устанавливающих за соответствующие деяния, указанные в Конституции, конкретные меры ответственности. Обратим внимание на то, что конституционная ответственность может быть представлена в двух значениях: во-первых, как ответственность за нарушение норм Конституции в широком значении; во-вторых, как ответственность, предусмотренная в других источниках конституционного права.

Общий объект правонарушений по конституционному праву представляет собой определенную группу общественных отношений, регулируемых и охраняемых рассматриваемой отраслью права. Конституционное право регулирует важные сферы общественной жизни: политические, экономические, социальные, и духовно-культурные отношения. Родовым объектом правонарушения по конституционному праву следует считать группу однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель. Непосредственные объекты правонарушения по конституционному праву – это такие отношения, которые складываются в процессе реализации прав, закрепленных нормами конституционного законодательства. Непосредственный объект правонарушения детализирует родовый объект правонарушения [3, с.235]. Рассмотрение конституционной ответственности в широком аспекте (социальная, моральная, юридическая, позитивная) не разграничивает субъекты конституционного права и субъекты конституционной ответственности.

Субъекты конституционной ответственности в «узком» понимании и субъекты конституционного права – это разные явления, хотя, как подчеркивает Г.С. Сапаргалиев [1, с.111], уяснение вопроса о видах субъектов конституционно-правовой ответственности связано с рассмотрением понятия «субъекты конституционного права». Конституционное право относится к числу отраслей публичного права, и классификация субъектов конституционно-правовых отношений отлична от классификации субъектов правоотношений в сфере частного права, подразделяемых на физические и юридические лица. Субъектами конституционно-правовых отношений могут выступать: народ; государство как единая социально-политическая организация всех слоев населения Казахстана; административно-территориальные образования; государственные органы власти; органы местного самоуправления; депутаты; общественные объединения; население административных единиц; граждане; иностранцы; лица без гражданства, обладающие конституционными правами и свободами на территории страны [3, с.244].

Любая юридическая ответственность, в том числе и конституционная реализуется действиями уполномоченных государственных органов императивно-властного характера, в соответствии с чем, субъекты конституционной ответственности, взятые в широком (что тождественно с понятием субъектов конституционного права) и узком понимании, не смешивались, необходимо уяснение основания ответственности, и статуса субъекта ответственности осуществление процессуальных действий по рассмотрению, и правомочность применения меры конституционной ответственности.

Субъекты конституционной ответственности несут разные виды ответственности по конституционному праву, включая моральную, позитивную, юридическую ответственность. Так, например, народ, осуществляя власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы (п. 2. ст. 3 Конституции), несет моральную, позитивную ответственность за сделанный им выбор.

Укажем круг органов и лиц, на которых распространяется конституционная ответственность. Это ответственность высших государственных, региональных и местных органов власти, должностных лиц, депутатов, т.е. тех структур и граждан, которые принимают наиболее важные государственные

решения. Они могут нести конституционную ответственность, отраслевую правовую ответственность. Конституционную ответственность они несут в случаях, прямо предусмотренных в Конституции. В других же случаях за несоблюдение конституционных норм несут обычную правовую ответственность, поскольку Конституция не может содержать санкции, а лишь в общей форме указывает на диспозицию. Подчеркнем, что академиком Г.С. Сапаргалиевым определено, что ответственность индивида в конституционном праве наступает в случаях нарушения конституционно-правовых, конституционно-политических и моральных норм [1, с. 67].

В юридической науке бытует мнение, что в государственном праве, как и в других отраслях права, принуждение всегда сопутствует мерам юридической ответственности, применяемым за правонарушение. Однако такое мнение в отношении конституционной ответственности нельзя абсолютизировать. В некоторых случаях приостановление действия акта, не соответствующего Конституции, нельзя считать принуждением, т.к. в данном случае приостановление лишь предполагает решение вопроса о существовании акта, его законности. Значит, меры государственного принуждения не могут быть представлены как обязательный элемент юридической, а следовательно, и конституционной ответственности. Существует устоявшееся мнение о том, что в конституционном праве нет института ответственности. Санкции в источниках конституционного права не содержатся в каждой норме, но поскольку Конституция охраняет высшие социальные ценности, она сама нуждается в адекватной системе средств защиты ее предписаний. Вероятнее всего, необходимо учитывать две интерпретации санкции. В узком значении – это предусмотренные в правовой форме юридические последствия, применяемые в случае ее нарушения, что приводит к суждению – при условии, когда санкция закреплена в самой норме, она становится структурным элементом.

В другом аспекте – наличие санкции в конституционном праве еще не свидетельствует об исключительно правовом характере конституционной ответственности, поскольку не все санкции являются мерами ответственности. В действующих источниках конституционного права Казахстана имеется немало норм, содержащих санкции. Санкции конституционной ответственности имеют особенности, им присущ юридический и политический характер. К санкциям конституционного права ряд ученых относят отмену незаконных нормативных правовых актов. В данном случае решение Конституционного Совета о неконституционности закона или иного нормативного правового акта означает его отмену. Отмена незаконных актов представляет собой устранение из правового пространства акта, которого в нем не должно быть. Полагаем, что конституционная ответственность носит ярко политический характер. Это мнение было обосновано Г. С. Сапаргалиевым и Ж. Ч. Салимбаевой в монографии «Проблемы конституционной ответственности» [1, с. 56].

Утверждение суждения, о юридической ответственности, соответственно и конституционной, находящейся в зависимом положении, может быть логичным, лишь в рамках соотношения политики и права при рассмотрении их генезиса. Закрепленная в Конституции ответственность получает самостоятельное прочтение, даже приоритет и ее невозможно определять, как зависимую от той ответственности, которая не получила правового оформления. Более того, всякая политическая ответственность, если она связана по каким-либо параметрам с Конституцией, не может противоречить ей и существовать вопреки конституционной ответственности. Также нельзя считать, что конституционная ответственность в целом и есть политическая ответственность. Конституционная ответственность может выступать не как политическая, а как правовая. Соотношение конституционной и политической ответственности не может не отражать общего соотношения между политикой и правом. И в этом аспекте политическая ответственность предопределяет характер конституционной ответственности и органически входит в ее содержание.

Г.С. Сапаргалиев, выделяя политическую ответственность в качестве самостоятельного вида конституционной ответственности, перечислил несколько причин, среди которых обозначил: 1) основание политической ответственности – не только, как правонарушение, но, и как, политику представительного органа, государства или субъекта, правительства, или министерства; 2) политическая ответственность имеет специальные формы, с соблюдением которых она решается [1, с. 56].

Институт политической ответственности как компонент конституционного строя, прежде всего, в юридической литературе рассматривается в виде ответственности государственных органов власти, ответственности за состояние конституционной законности в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности. Мера ответственности соизмерима с объемом возлагаемых властных полномочий, она выступает в качестве институционального выражения взаимоотношений субъектов политической системы. Политическая ответственность выступает как сдерживающий фактор. Полагаем, что политическую ответственность нельзя рассматривать в виде наказания,

взыскания, или отрицательной оценки, а скорее, как, неодобрение Парламентом или Президентом выбора, занятой позиции по стратегически важным государственным вопросам. Политическая ответственность Парламента может быть выражена в роспуске всего Парламента, или в отдельных случаях – одной палаты. Наряду с коллективной политической ответственностью в конституционном праве существует индивидуальная политическая ответственность. В соответствии с Законом РК «О государственной службе» государственные служащие делятся на две группы: политические и административные. Одним из видов конституционной ответственности является парламентская ответственность. Она может наступать по инициативе Парламента, а также по инициативе уполномоченного на то органа.

Под парламентской ответственностью признается предусмотренная Конституцией ответственность депутатов, государственных органов, высших категорий политических служащих перед Парламентом. Депутаты могут являться инициаторами вопроса об ответственности. Наиболее широкие полномочия депутатов в плане ответственности перед ним существует там, где государством признана парламентская форма правления.

Другим инициатором привлечения к парламентской ответственности в РК является Президент. Парламентская ответственность может принимать несколько форм: 1) юридическая парламентская ответственность; 2) политическая парламентская ответственность; 3) дисциплинарная парламентская ответственность. Деление на указанные виды обусловлено различием оснований ответственности. Основанием парламентской ответственности является правонарушение, неисполнение законов. Во втором случае основанием ответственности является политика, которая может не соответствовать интересам государства. В следующем случае парламентская ответственность связана с мерами взыскания, которые применяются к депутатам в соответствии со ст. 33 Конституционного закона «О Парламенте и статусе его депутатов», то есть за дисциплинарное правонарушение.

Парламентская ответственность может быть рассматриваема при обязательном участии депутатов Парламента. Вопрос же о политической ответственности решается с участием не только депутатов, но и других субъектов правоотношений, которые могут инициировать вопрос об ответственности, назначить меру ответственности, принимать по вопросам ответственности решения [4, с. 67].

Для применения парламентской ответственности необходимо соблюдать процессуальные нормы, которые являются инструментом демократии, нормального функционирования органов власти, соблюдения конституционной законности. Коллективность и индивидуализация ответственности имеет своеобразие, специфику в парламентской ответственности, из чего следует, что парламентская ответственность, как вид конституционной ответственности – это ответственность предусмотренных в Конституции высших государственных органов и должностных лиц, которая наступает за нарушения ими норм конституционного права и при отсутствии нарушений со стороны отдельных лиц.

В Конституции может предусматриваться ответственность за участие в подготовке нормативного правового акта на основе принципа контрассигнации, согласно которому за соответствие принимаемого нормативного правового акта Конституции несет ответственность должностное лицо, под руководством которого разрабатывался проект подобного акта. При контрассигнации речь идет об акте, который лишь визируется, но приобретает юридическую силу после подписания главой государства. В Конституции Республики Казахстан записано, что Председатель Сената Парламента несет ответственность за закон, принятый Парламентом, а Премьер-Министр несет ответственность за нормативный правовой акт, представляемый Президенту. Г.С. Сапаргалиев указывает, поскольку такая ответственность предусмотрена Конституцией, она имеет характер конституционной ответственности. В Конституции лишь отмечается такая ответственность, но ни в одном нормативном правовом акте не предусмотрены санкции и процедура их применения, что, безусловно, снижает значение подобной контрассигнации решается [1, с. 56].

Ответственность, как любое явление имеет и оборотную сторону, проявляемую в юридической обязанности, то есть, как обязанность субъекта правоотношений нести наказание, и как обязанность выполнять возложенные на него полномочия. Вступление в должность означает несение ответственности в будущем за неисполнение или несоответствующее исполнение своих обязанностей. В этом плане ответственность выступает как позитивный аспект юридической ответственности.

Позитивная ответственность является одной из сторон проявления конституционной ответственности. Она связана с поведением ответственного субъекта с необходимостью отвечать за неправомерное поведение, в данном случае речь идет о невыполнении или несоответствующем выполнении возложенных на него обязанностей. Когда речь идет об ответственности государственного служащего, предельно ясно, что он несет ответственность за ненадлежащее

выполнение своих обязанностей перед вышестоящим должностным лицом. А его позитивная ответственность состоит в выполнении своих обязанностей. Если говорить о субъекте-органе конституционных отношений, то он должен разрешать противоречия, более сбалансировано. К примеру, Парламент РК никому не подотчетен и неподконтролен. Депутаты Парламента неподотчетны и неподконтрольны избирателям. То же и в случае с Конституционным Советом. Но у всех из них имеется позитивная осознаваемая ответственность, которая может стать основанием отставки. В этом случае депутат не совершает правонарушение, а осознает, что он либо не в состоянии должным образом выполнять депутатские обязанности, либо субъективно полагает, что Парламент не выполняет должным образом свои конституционные полномочия [5, с. 11].

Таким образом, конституционная ответственность выступает ключевым институтом публичного права. Конституционная ответственность – это ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти, а в конечном итоге конституционная ответственность есть важный элемент стабильного развития государства.

1 Сапарғалиев Г.С., Салимбаева Ж.Ч. Проблемы конституционной ответственности. – Алматы, 2001.

2 Большая юридическая энциклопедия. - М., Эксмо. 2008. – С. 259.

3 Дуйсенов Е. Е., Нурдинова Ж. Т. Из истории политико – правовой мысли Казахстана (вторая половина XX – начало XXI вв.). – Алматы, 2010. – 312 с.

4 Мухамеджанов О.З. Парламентское право Узбекистана. – Ташкент, 2009.

5 Сартаев С.С., Ибраева А.С. Развитие парламентаризма в казахстане: история, теория и практика // Материалы международной научно-теоретической конференции, посвященной 80-летию заслуженного деятеля науки Республики Казахстан, академика НАН РК, доктора юридических наук, профессора САРТАЕВА СУЛТАНА САРТАЕВИЧА «Парламентаризм в Казахстане: история, современность, перспективы развития». – Алматы, 2008. – С. 10-18.

In this article the author writes that the constitutional responsibility is a key institution of public law. Constitutional responsibility - a responsibility for the improper exercise of public power, and ultimately the constitutional responsibility is an important element of sustainable development of the state.

Ш. В. Тлепин, Б. С. Сарсембаев

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ КОНСУЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ В КАЗАХСТАНЕ И РОССИИ

Регулирование общественных отношений на территории Казахстана осуществлялось на основе норм обычного и мусульманского права. В регионе с древнейших времен многократно повторяющиеся действия государств при осуществлении международных связей начали складываться в обычные правила, регулировавшие поведение государств региона в сфере международных отношений, которые приобрели силу международно-правового источника в результате длительного их применения, молчаливого соглашения государств об их соблюдении и принятия на себя обязательства о признании их юридической силы. Постепенно пришло понимание, что договор, «заранее сформулированный и подписанный, является наиболее действенным средством поддержания международных отношений хотя бы в удовлетворительном состоянии» [1. С. 25-26,27].

Регулирование вопросов внешней политики было одним из основных функций ханов Казахского ханства: хан устанавливал дипломатические отношения, а также принимал и направлял послов. Ханы всех трех жузов, старшие ханы, султаны придавали большое значение международным отношениям. Именно представители ханской семьи направлялись в качестве аманатов (заложников) – гарантии исполнения международных договоров. М. А. Сарсенбаев отмечает «не каждое даже из ханского окружения или среды господствующего класса лицо могло быть аманатом. Феодалное международное право очень щепетильно подходило к регулированию этого вопроса, особенно если возникала угроза неисполнения международного соглашения. Договорное право феодальной эпохи в регионе требовало, чтобы основным аманатом в государстве-контрагенте по договору находился ближайший родственник хана; им, как правило, являлся родной сын, но и сын должен быть, урожденным от законной жены хана» [1. С. 36-37].

Вместе с тем в традициях казахского общества было проведение совета старшин, ханского совета, курултая-народного собрания, в работе которых обсуждались и принимались коллегиальные решения по вопросам внешней политики и международных отношений. Следует отметить еще одну особенность посольских отношений Казахского ханства: они носили непостоянный временный характер и каждый раз конкретную цель, так сказать, имели свою специальную дипломатическую миссию, из которых нам известны церемониальные, торгово-экономические, политические. Присутствие послов также не носило постоянного характера, аналогично и присутствие казахских