

Комягин Дмитрий Львович,
профессор Национального исследовательского университета
Высшая школа экономики,
доктор юридических наук

Политическая ответственность и стратегический контроль в сфере публичного хозяйства¹

Контроль за публичными ресурсами

На сегодняшний день в Российской Федерации существует несколько направлений государственного контроля, которые нацелены на сохранение государственных и муниципальных (далее – публичных) ресурсов².

Государственный финансовый контроль регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ), осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства и подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий³. Другое, доктринальное, наименование государственного финансового контроля – *бюджетный контроль*⁴.

В рамках внешнего государственного финансового контроля выделяется *внешний государственный аудит*. В соответствии с федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» внешний аудит представляет собой контроль формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов,

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов».

² Публичных финансов и публичной собственности.

³ Ст. 265 БК РФ

⁴ *Козырин А.Н.* Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2014. №. С. 66 - 76. *Ялбулганов А.А.* Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8. С. 10 - 16.

федеральной собственностью и иными федеральными ресурсами⁵. Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в совокупности с законами субъектов Российской Федерации и актами представительных органов местного самоуправления регулируются аналогичные отношения на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований⁶.

Налоговый контроль определяется Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) как деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах⁷.

Таможенный контроль определяется таможенным кодексом Таможенного союза ЕврАзЭС как совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства⁸. К публичным ресурсам (финансам) таможенный контроль будет иметь отношение тогда, когда контрольные мероприятия связаны с определением правильности исчисления и уплаты таможенных платежей.

В действительности любой вид государственного контроля, мероприятия которого направлены на проверку *правомерности мобилизации публичных доходов*, имеет отношение к публичным финансам. В Российской Федерации, помимо налоговых доходов и таможенных платежей, существует значительное разнообразие иных видов публичных доходов, условно

⁵ Ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации»

⁶ Ст. 1 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

⁷ Ст. 82 НК РФ

⁸ Ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 N 17).

обобщенных понятием «неналоговые доходы»⁹.

Например, согласно Земельному кодексу Российской Федерации, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть проданы или переданы в аренду, а земельный налог выступает как одна из форм платы за землю. Кроме того, в доход бюджета взимается плата за установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в публичной собственности¹⁰.

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации, лесные участки, находящиеся в публичной собственности, могут быть предоставлены в аренду, а лесные насаждения, находящиеся на этих участках, могут быть проданы¹¹. Соответствующие суммы поступают в бюджетную систему Российской Федерации.

На основании договоров водопользования, водные объекты, находящиеся в публичной собственности, могут предоставляться в возмездное пользование для забора (изъятия) воды, использования акватории, для производства электрической энергии¹². Уплаченные суммы тоже поступают в бюджетную систему Российской Федерации.

Существуют бюджетные доходы, связанные с охотой, рыболовством, использованием иных биологических ресурсов. Значительными являются поступления от использования недр, которые существуют в форме регулярных платежей за пользование недрами и сборов за участие в конкурсе на пользование недрами¹³.

⁹ Подробнее см. *Комягин Д. Л.* Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чем разница? // Реформы и право. № 6. 2015.

¹⁰ Ст. 39.1, 39.2, 65 Земельного кодекса Российской Федерации

¹¹ Ст. 71, 75 Лесного кодекса Российской Федерации

¹² Ст. 11, 13 Водного кодекса Российской Федерации; *Козырин А. Н.* Водные ресурсы / Казна и бюджет – М. 2014. С. 392 – 410.

¹³ Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

Таким образом, можно вести речь о разных видах доходов и о разных видах государственного финансового контроля за мобилизацией таких доходов.

Стоит заметить, что полно и подробно законодательством урегулирован только контроль за налоговыми доходами и таможенными платежами, в отношении контроля за поступлением иных видов доходов подразумевается деятельность по учету доходов государственного (муниципального) органа, наделенного полномочиями распоряжения соответствующими ресурсами (администратора доходов)¹⁴.

Еще одним видом контроля в области публичных финансов является *валютный контроль*. Согласно Федеральному закону "О валютном регулировании и валютном контроле", валютный контроль осуществляется для обеспечения реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости российской валюты и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации¹⁵.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации осуществляют *парламентский контроль* в сфере бюджетных правоотношений, который включает в себя предварительный парламентский контроль, текущий парламентский контроль и последующий парламентский контроль¹⁶.

С принятием Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» появилась процедура *контроля в сфере закупок* для публичных нужд, который включает в себя не только контроль со стороны уполномоченных государственных и муниципальных органов, но также

Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 "О недрах»; см также введение к монографии Казна и бюджет – М. 2014.

¹⁴ Ст. 160.1 БК РФ

¹⁵ Преамбула Федерального закона от 10 декабря 2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

¹⁶ Ст. 11 Федерального закона от 7 мая 2013 N 77-ФЗ "О парламентском контроле".

общественный контроль¹⁷.

Таким образом, в отношении публичных ресурсов (равным образом и публичных финансов) осуществляется: государственный финансовый контроль разных видов; внешний государственный аудит; налоговый контроль; таможенный контроль; контроль за поступлением публичных доходов разных видов; валютный контроль; контроль в сфере публичных закупок; парламентский контроль.

Все перечисленные виды контроля, будучи разнообразными по содержанию, являются привычными направлениями контрольной деятельности государства. Законодатель не смог решить проблему их интеграции в рамках какой то обобщенной деятельности, то есть создания целостной системы контроля. На существование этой проблемы неоднократно обращалось внимание в научных публикациях и выступлениях специалистов¹⁸. При этом законопроект "О государственном финансовом контроле в Российской Федерации" впервые появился еще ранее 1996 года, но так и не был принят.

Как следует из названия данной статьи, речь в ней должна идти о *государственном стратегическом контроле*. Этот вид контроля представляет особый интерес в силу нескольких обстоятельств.

Во-первых, стратегический контроль направлен на обеспечение надлежащего стратегического прогнозирования и планирования, что связывает его с публичным хозяйством и публичными финансами. Такой

¹⁷ Глава 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

¹⁸ См., например, *Тютин Ю. В.* Актуальные вопросы правового регулирования и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право", 2010, N 4; Выступление заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации на научно-практической конференции «Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля» // Бюллетень Счетной палаты № 1, 2011 год, доступно http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/601/16342/?sphrase_id=1397021 (дата обращения 26.10.2015)

важнейший документ стратегического планирования, как план социально – экономического развития, является аналогом народнохозяйственного плана, который в советский период российской истории был основой и необходимой предпосылкой для принятия финансового плана, то есть государственного бюджета¹⁹. Связь между хозяйственным и финансовым планированием очевидна, значит, можно говорить и о связи стратегического контроля и финансового контроля.

Во-вторых, в отличие от всех перечисленных (и иных, неназванных здесь) видов государственного контроля за публичными ресурсами, стратегический контроль является новым, отсутствующим ранее направлением реализации контрольной функции государства.

В-третьих, возникает вопрос о том, можно ли в рамки стратегического контроля интегрировать иные виды государственного и муниципального контроля, существующие в отношении государственных и муниципальных ресурсов?²⁰

Прежде всего, необходимо определить понятие и содержание стратегического контроля как правовой процедуры.

Стратегический контроль

Появление понятия контроля в области стратегического планирования связано с принятием Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (далее – закон о стратегическом планировании), в котором появился термин «контроль реализации документов *стратегического планирования*» и одноименная глава.

Организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования является одной из задач стратегического

¹⁹ См. подробнее *Комягин Д. Л.* Закон о бюджете и государственная политика // Финансовый бизнес № 4, 2013 г. С. 43-49; *Комягин Д. Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. № 9. С. 11-17.

²⁰ Данный вопрос далее не рассматривается в силу его объемности.

планирования и относится к полномочиям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (в зависимости от уровня документа стратегического планирования)²¹.

Годом раньше Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» была упомянута деятельность, связанная с аудитом реализуемости и результативности достижения *стратегических* целей социально-экономического развития Российской Федерации, как одна из задач Счетной палаты Российской Федерации. Счетная палата Российской Федерации осуществляет определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в том числе для целей стратегического планирования²².

Из содержания приведенных правовых норм следует, что аудит реализуемости и результативности стратегических целей является предварительным контролем. Соответствующее полномочие Счетной палаты РФ кратко именуется *стратегическим аудитом*²³. В этой связи возникает вопрос о том, каким образом осуществляется окончательная оценка достигнутого социально – экономического эффекта по отношению к запланированному в ходе стратегического целеполагания? Логично предположить, что такая деятельность осуществляется в рамках контроля реализации документов стратегического планирования, предусмотренного законом о стратегическом планировании.

Однако, данный закон очень скупо раскрывает содержание стратегического контроля. По существу, в специальной главе, которая именуется «Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования», речи о контроле не идет, лишь перечисляются задачи

²¹ Преамбула и ст. 8, 10 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"

²² Ст. 5 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»

²³ Пункты 4, 7 ст. 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»

стратегического контроля, к которым относятся:

- сбор, систематизация и обобщение информации о социально – экономическом развитии;
- оценка качества документов стратегического планирования;
- оценка результативности и эффективности реализации принятых стратегических решений;
- оценка достижения целей социально – экономического развития;
- оценка влияния внутренних и внешних условий на достижение запланированных целей.

Итогом стратегического контроля является информация (аналитический доклад), который уполномоченный на осуществление контроля орган направляет в адрес лица, ответственного за мероприятия, указанные в документе стратегического планирования²⁴. Например, мониторинг и контроль реализации стратегии социально – экономического развития и основных направлений деятельности Правительства РФ осуществляется Минэкономразвития РФ. Данный контроль выполняется на основе данных официального статистического наблюдения, ежегодных отчетов, государственных программ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, данных федеральной информационной системы стратегического планирования, а также иной информации. Результаты мониторинга и контроля ежегодно представляются в Правительство РФ²⁵.

По существу, при стратегическом контроле используется самый незаметный с точки зрения последствий метод контроля – анализ, который осуществляется по результатам мониторинга. Реализации результатов

²⁴ Ст. 41 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

²⁵ Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 08.08.2015 № 823; Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 04.08.2015 N 789

проведенного анализа не предполагается вовсе.

Однако, необходимые препосылки для более продуктивного стратегического контроля имеются. Они закладываются в ходе стратегического аудита. Одним из полномочий Счетной палаты РФ является подготовка рекомендаций по формированию системы целевых показателей для разработки документов стратегического планирования. Наличие целевых показателей в любой случае позволяет говорить о возможности проверки их достижения и даже о применении ответственности в случае ненадлежащего целеполагания и исполнения.

Можно сказать более определенно: именно *наличие ответственности за недостижение стратегических целей и задач может превратить стратегические планы в документы, обладающие реальной силой* и позволят осуществлять полноценный контроль за их исполнением.

Закон о стратегическом планировании включает в себя главу, которая именуется «Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования». Данная глава, однако, состоит из единственной статьи, гласящей, что лица, виновные за нарушения законодательства и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут дисциплинарную, гражданско – правовую и административную ответственность (уголовная ответственность не упоминается)²⁶. Таким образом, предполагается, что за нарушение законодательства о стратегическом планировании наступает юридическая ответственность (за исключением уголовной ответственности). Такая ответственность, будучи ретроспективной или негативной, в отличие от позитивной ответственности, обычно связана с совершением правонарушения.

Какие конкретно правонарушения могут считаться нарушающими законодательство о стратегическом планировании?

²⁶ Ст. 45 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Трудовой кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) и, тем более, Гражданский кодекс Российской Федерации непосредственных составов правонарушений в области стратегического планирования не содержат. Косвенным образом защищают отношения по стратегическому планированию может только ст. 19.7 «Непредставление сведений (информации)» КоАП.

Ответственность государственного гражданского служащего по соблюдению законодательства Российской Федерации устанавливает Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁷. Аналогичные обязанности несет муниципальный служащий²⁸. В целом законность является основным принципом государственной и муниципальной службы²⁹, а также любой правовой деятельности, в том числе и для политических партий³⁰. Ответственность (позитивная) является принципом деятельности Правительства РФ³¹.

Однако, нарушение законодательства о стратегическом планировании и недостижение запланированных целей стратегического планирования – разные ситуации. Ответственности за недостижением целей стратегического планирования (некачественное планирование, недостижение запланированного социально - экономического эффекта) не упоминается в законе о стратегическом планировании вовсе. Остается говорить лишь о политической ответственности. Политическая ответственность называется также как следствие нарушений, выявленных в ходе парламентского

²⁷ Ст. 15 Федерального закона от 27 июня 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²⁸ Ст. 12 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

²⁹ Ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

³⁰ Ст. 8 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»

³¹ Ст. 3 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

контроля³².

Итак, стратегический контроль можно разделить на *предварительный (стратегический аудит)*, и *последующий (контроль реализации документов стратегического планирования)*. Полномочия по стратегическому аудиту возложены на Счетную палату РФ, орган (органы) последующего стратегического контроля, определены фрагментарно³³. Итогом мероприятий по стратегическому контролю является информация, которая направляется в заинтересованные органы публичной власти. Юридической ответственности за нарушения законодательства в области стратегического контроля не установлено. Не установлена также и ответственность за недостижение целей стратегического планирования. Единственным видом ответственности, которая может быть связана с недостижением запланированных в ходе стратегического планирования результатов, является *политическая ответственность*. Рассмотрим политическую ответственность подробнее.

Политическая ответственность: позитивная или негативная?

Единого общепринятого мнения о содержании политической ответственности не существует.

Можно предположить, что такая ответственность является позитивной, в отличие от негативной (ретроспективной) юридической ответственности.

Понятие юридической ответственности как следствия совершения правонарушения утвердилось в советский период развития отечественной правовой науки, и послужило основой для нормотворчества в соответствующих сферах. Замечено, что в западной правовой доктрине

³² Кондрат Е.Н. Комментарий к ст. 3 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле" – М. 2013

³³ Единственным органом публичной власти, полномочия которого подходят для такой деятельности, является опять Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

термины «liability» и «responsibility» носят неопределенный характер и не могут служить аналогом для юридической ответственности, как она понимается в отечественном праве³⁴. В отечественной доктрине признается, что юридическая ответственность является следствием совершения правонарушения и заключается в обязанности виновного лица понести государственные меры принуждения.

По мере развития научных воззрений возникала дискуссия о соотношении позитивной и негативной юридической ответственности. Позитивная ответственность уже не связывалась с совершением правонарушения, а заключалась во внутренней обязанности лица осуществлять правомерные действия. Здесь ответственность отождествляется с понятиями обязанности, компетенции, долга³⁵.

Тем не менее, позитивная ответственность рядом авторитетных исследователей рассматривается и как аспект юридической ответственности. Но и в этом случае позитивная ответственность не является принудительной, а представляет собой постоянную, добровольную и глубоко осознанную ответственность личности за свое поведение³⁶.

Призыв к политической ответственности как призыв к совести и здравому смыслу политических деятелей используется в парламентской и межправительственной риторике. В этом смысле можно понимать политическую (позитивную) ответственность как связанную с нормами нравственности, морали, но такая точка зрения представляется небесспорной.

Дело в том, что политическая ответственность не предполагает свободы выбора для субъекта такой ответственности, не является исключительно

³⁴ Грызунова Е. В. Правонарушение и юридическая ответственность в их соотношении. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов . 2002.

³⁵ Марченко Н. М. Проблемы юридической и социально – политической ответственности бизнеса // Государство и право. № 11. 2007. С. 5-11.

³⁶ Матузов Н. И. Правая система и личность - Саратов. 1987. С. 208, дано по Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности – М. 2009.

моральным, внутренним выбором, а непосредственно связана с внешней оценкой его деятельности.

Для пояснения данного утверждения уместно обратиться к области знаний, именуемой «этология», которая первоначально возникла как наука о поведении животных (биологических объектов) в зависимости от различных факторов, но сегодня изучает также поведение человека³⁷. В отличие от животного, поведение человека определяют не только условия внешней среды и иные биологические факторы, но также социальные факторы и психологические установки³⁸. В рамках данного направления исследований (которое также именуется исторической этологией, и находится на пересечении права, психологии, социологии) выделяются цивилизации «стыда» и цивилизации «вины»³⁹.

Цивилизациями «стыда» можно назвать древние восточные китайскую и японскую цивилизации, античную Грецию с её бесчисленным количеством полисов – государств. На примере античных греческих государств видно, что стыд, мотивирующий поведение граждан, возник из агонального духа (от греч. ἀγώνιας - борьба), когда стремление к состязаниям почти во всех сферах жизни становится главным принципом и структурообразующим элементом общественной жизни⁴⁰. С точки зрения древнего грека не было худшего наказания, чем принять публичный позор. Речи о моральной самооценке здесь вовсе не идет, имеет значение мнение общества.

Цивилизации «вины», напротив, опираются на внутреннюю самооценку,

³⁷ Энциклопедический словарь – СПб: Брокгауз – Ефрон. Том. XII. С. 192. 1904.; *Александрова Р.* Этология и мораль – М. 1978. С. 5; *Гороховская Е. А.* Этология: рождение научной дисциплины – СПб. 2001

³⁸ *Гордашук Т. В.* Этология в системе наук – Киев. 1991.

³⁹ *Корнилов М. Н.* Культура стыда и культура вины в Японии и на Западе / Человек: образ и сущность (гуманитарные аспекты). Совесть, труд, счастье. Ежегодник. – М. 1998. С. 94-123

⁴⁰ *Козьякова М. И.* История, культура, повседневность . Западная Европа: от античности до XX века – М. 2002, доступно на <http://www.booksite.ru/localtxt/koz/yak/ova/his/tory/index.htm> ; *Суриков И.* Сократ – М. 2011

совесть и стыд в христианском значении этих слова. По выражению Вл. Соловьева «Я стыжусь, следовательно существую»⁴¹. Приходится признать, что постоянного внутреннее осознание своей вины и, значит, чувства ответственности за свои поступки, достигается далеко не каждым индивидом, может являться результатом огромного труда по самовоспитанию или воспитываться на протяжении поколений.

В любом случае понятие политической ответственности неприменимо к состоянию «внутренней виновности». Она связана с общественной оценкой. Сегодня угрозы ostracism и общественного порицания недостаточно для того, чтобы говорить о мотивации надлежащего поведения «экономического человека». Более того, скандал даже является желанной ситуацией, повышающей политический рейтинг.

Это означает, что политическая ответственность нуждается в конкретизации и должна существовать не только как позитивная, но и как ретроспективная ответственность⁴². Нужно сказать, что ещё несколько десятков лет назад существовала противоположная ситуация, что порождало мнения о том, что недопустимо сведение политической ответственности только к ретроспективной форме⁴³. Изменившиеся реалии настоящего времени вновь требуют достижения необходимого баланса между ретроспективным и позитивным аспектами политической ответственности. В противном случае политическая ответственность неизбежно превратится в популистскую риторику. Например: от всеобщей классовой борьбы – к всеобщей борьбе за либертарианские права личности.

По мнению судьи Конституционного Суда РФ К. В. Арановского «даже прямое нарушение не так вредит правам и свободам, как обещание "иллюзорных прав", выражаясь языком ЕСПЧ. Нарушение во всяком случае

⁴¹ Соловьёв В.С. Соч.: В 2 т. Т.1. С.781-782

⁴² Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации – М. 2000. С. 16.

⁴³ Черныш А. М. Политическая ответственность в системе социалистического народовласти – Харьков. 1987.

оставляет само право несомненным, а призрачные права, их пустота и неправда разрушают веру в подлинность прав, в их обязывающую силу и подтачивают уважение к свободе. Необеспеченные права порождают выборочное правопользование, выгоды которого достаются напористым или предпочитаемым во славу распорядительного начальства, но вопреки конституционным началам равноправия». Исправить положение может политическая ответственность, «...исполнительная, законодательная политическая власть с необходимостью зависит от общественного самочувствия»⁴⁴.

Следует сказать, что правовая практика уже выработала различные правовые формы политической ответственности, которая наступает перед избирателями, обществом в целом, главой государства (региона), а также перед группой государств.

Политическая ответственность в конституционном праве

Политическая ответственность правительства характерна главным образом для стран с парламентской формой правления, но реализуется и в странах со смешанной формой правления. Контроль парламента за правительством и механизмы его реализации обычно подробно прописаны в национальных конституциях. На практике используется *солидарная* политическая ответственность всего правительства перед парламентом,

⁴⁴ Особое мнение судьи К. В. Арановского в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.05.2013 N 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко»

например, при выражении недоверия к премьер-министру⁴⁵, и *индивидуальная* ответственность, например, в форме отзыва политической партией выборного лица⁴⁶.

Наиболее распространенной формой политической ответственности в зарубежных государствах является постановка *вопроса о доверии правительству*⁴⁷. По инициативе парламента может быть инициирована резолюция *порицания*. В ряде государств наряду с коллективным вотумом недоверия правительству применяется институт индивидуальной ответственности министров⁴⁸. В научной литературе отмечается, что единственной действительной санкцией в связи с политической ответственностью министров во Франции является потеря должности, принудительное удаление от власти⁴⁹.

Содержание политической ответственности правительства перед парламентом может иметь разный объем. В учебной литературе упоминается, что в Великобритании в 1990-х, при консерваторах, представители верховной исполнительной власти настаивали на том, что они отвечают за крупные политические решения, а не за технические сбои и просчеты, допущенные гражданскими служащими в ходе выполнения политических решений. Предполагалось, что министры должны нести ответственность, только если умышленно ввели в заблуждение Парламент. Данная позиция, однако, не была

⁴⁵ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение – М. 2011

⁴⁶ Ст. 21 Федерального закона «О политических партиях»

⁴⁷ Правовое регулирование экономических отношений. Альманах / под ред. А.Н. Козырина – М. 2008.

⁴⁸ Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко – М. 2015

⁴⁹ Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Правовые системы Западной Европы / Том 2 / под ред. В.И. Лафитского – М. 2012.

поддержана избирателями⁵⁰.

В Российской Федерации политическая ответственность может выражаться в ответственности глав регионов и муниципального образования перед главой государства и перед органами представительной власти в случае явных провалов в проведении экономической политики, невыполнения предвыборных обещаний. Формами ответственности являются уже упомянутый отзыв депутата, досрочные выборы по инициативе представительных органов, роспуск парламента, уход в отставку правительства, отрешение от должности президента⁵¹. Такие механизмы устанавливаются федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

В этих случаях политическая ответственность очень близка (или аналогична) *конституционно-правовой ответственности*, которая понимается как ответственность субъектов публичной власти, выраженная в мерах политического характера⁵². Такой вид политической ответственности

⁵⁰ Организация государственной власти в России и зарубежных странах: Учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян – М. 2014

⁵¹ Например, о такой ответственности упоминается в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 года, от 30 марта 1999 года «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)», от 6 марта 1997 года «Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)», а также в постановлении Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», определении Конституционного Суда РФ от 16.07.2013 № 1241 и в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 марта 1996 года № 153-П ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "К депутатам и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации о своевременных выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁵² Конституционное право Российской Федерации/ отв. ред. С.И. Носов – М. 2014; *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности- М. 2009

ранее именовался «*ответственностью министров*»⁵³. Сегодня политическая ответственность предусматривается не только для министров, но и для действующих президентов в форме процедуры *импичмента* с задействованием законодательной и судебной ветвей власти⁵⁴. Однако, политическая ответственность главы государства «встречается чрезвычайно редко и не имеет серьезного значения в свете отношений ветвей власти»⁵⁵.

По мнению части специалистов, политическая ответственность тесно сочетается с конституционно - правовой ответственностью, но отделяется от нее на том основании, что наступает без совершения деликта (правонарушения)⁵⁶. Имеется предложение рассмотрения конституционно-правовой ответственности в тесной взаимосвязи с политической на основе бинарного подхода, где предпосылкой ее реализации является несоответствие народного избранника политическим ожиданиям электората, а форма реализации предполагает юридический процессуальный механизм⁵⁷.

Следует отметить, что понятие политической ответственности применяется не только к выборным и назначаемым представителям

⁵³ Энциклопедический словарь – СПб: Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон. 1897. С. 386.

⁵⁴ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций - КонсультантПлюс, 2009.

⁵⁵ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации" (постатейный) – М. 2015

⁵⁶ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001; Ишеев К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Комментарий к ст. 3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) – КонсультантПлюс. 2006; Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект – М. 2006.

⁵⁷ Тарабан Н. А. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: историко-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. № 7. 2015

публичной власти, но также к политическим партиям⁵⁸, предпринимателям и представителям разных профессий⁵⁹.

Политическая ответственность в международном праве

Собственный смысл имеет понятие политической ответственности в теории международного права. В наиболее общем виде это ответственность государств за совершение преступлений против мира и безопасности человечества⁶⁰, а более предметно – обязанность субъекта международного права устранить вред, причиненный другому субъекту международного права в результате нарушения международно-правового обязательства. Имеется позиция о том, что политическая ответственность в международном праве является ограниченной, то есть основанной на вине⁶¹.

Материальная ответственность в международных отношениях выражается в форме реституций и репараций, то есть возмещения вреда в натуре или в виде выплат, а политическая ответственность – в форме *сатисфакций*, то есть удовлетворения нематериальных требований о возмещении ущерба политическим интересам и достоинству государства⁶². Сатисфакции выражаются в сожалении, удовлетворении, сочувствии, взятии

⁵⁸ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности- М. 2009.

⁵⁹ Рекомендации Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ и Союза журналистов России от 15 июня 1995 года «О свободе массовой информации и ответственности журналистов»; *Верхан Петер Х.* Предприниматель. Его экономические функции и общественно-политическая ответственность – Минск. 1992.

⁶⁰ *Смирнов М.Г.* Вооруженный конфликт немеждународного характера: международно-правовой аспект" – М. 2014; *Скуратова А.Ю.* Международные преступления: современные проблемы квалификации – М. 2012.

⁶¹ Словарь международного права / отв. ред. С.А. Егоров – М. 2014

⁶² *Агешкина Н.А.* Научно-практический комментарий к ст. 33 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" (постатейный) – СПС КонсультантПлюс. 2013; *Ленишин С.И.* Правовой режим вооруженных конфликтов и международное гуманитарное право – М. 2009.

обязательства привлечь виновных к ответственности⁶³. Страны Европейского Союза могут нести особенную политическую ответственность перед Советом Европы⁶⁴.

Помимо государств, политическую ответственность по международному праву могут нести также международные организации, но данный вопрос не является достаточно разработанным⁶⁵.

Заключение

Итак, развитие российского законодательства и практики управления публичным хозяйством привели к возникновению стратегического контроля, который является новым выражением контрольной функции государства.

Ясного понятия и процедуры стратегического контроля законодательство не содержит. Определенно можно говорить о существовании предварительного (государственный стратегический аудит) и последующего (реализация документов стратегического планирования) стратегического контроля.

Авторская позиция состоит в том, что мероприятия стратегического контроля должны заканчиваться не подготовкой закрытой аналитической информации, а комплексом мер политической ответственности, сочетающих в себе позитивные и негативные аспекты. В этой связи должен быть найден необходимый баланс между ними. Предпосылкой применения негативной ответственности по результатам стратегического контроля является наличие системы целевых показателей для документов стратегического планирования, формирование которых контролируется Счетной палатой РФ.

Практика показывает, что политическая ответственность может существовать в конкретных правовых формах, например, в сферах

⁶³ Батырь В.А. Международное гуманитарное право – М. 2011.

⁶⁴ Международная и внутригосударственная защита прав человека / под ред. Р.М. Валеева – М. 2011.

⁶⁵ Международное право. Общая часть / отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков – М. 2011.

конституционного и международного права. Следует искать новые механизмы политической ответственности, вытекающие из мероприятий стратегического контроля.

Например, предвыборная программа или иные публичные обещания кандидатов на выборные должности публичной власти в случае их избрания могут и должны быть незамедлительно реализованы в документы стратегического планирования с указанием конкретных мероприятий. Промедление или отказ от подготовки таких документов должны вызывать вопрос о доверии или об отзыве должностного лица до окончания его полномочий.

Нужно обозначить и некоторые проблемы применения политической ответственности. Основной из них является несовпадение сроков реализации целей и задач, установленных в документах стратегического планирования, и срока полномочий должностного лица, их инициировавшего или утвердившего.

Актуальными примерами такого несовпадения может быть решение о переводе натуральных социальных льгот в денежные выплаты, получившее название «монетизация», которое позже завершилось масштабными выплатами по судебным решениям, в результате которых запланированного экономического эффекта достигнуто не было. Еще одним примером является решения об искусственном создании «Большой Москвы», инновационного центра «Сколково», оценить последствия которых можно будет нескоро⁶⁶.

Другой проблемой является возможность искажения результата вследствие ненадлежащего исполнения. Данный вопрос, однако, решается через использование категории позитивной ответственности, когда лицо (политическая сила) принципиально берет на себя полную ответственность и за правильность принятого решения и его реализацию.

⁶⁶ В этот же ряд хочется поставить старое решения о затоплении огромных территорий в результате превышения первоначально запланированной высоты Рыбинской ГЭС, на в этом случае негативные последствия проявились сразу и дают знать о себе до сегодняшнего дня.

Еще одной проблемой является отсутствие субъекта ответственности в случае коллегиального стратегического решения. Здесь однако, можно вспомнить о возможности солидарной ответственности политического объединения. В любом случае, элементы негативной и позитивной политической ответственности могут быть самыми разнообразными, но их полное отсутствие сегодня являются насущной проблемой и требует решения в интересах дальнейшего развития страны.

Аннотация: Статья посвящена вопросу государственного стратегического контроля, понятие которого недавно появилось в российском законодательстве. Одновременно в статье рассматриваются понятие и формы политической ответственности. По итогам анализа сделан вывод о существовании как позитивной, так и негативной (ретроспективной) политической ответственности, которая может применяться по итогам стратегического контроля.

Ключевые слова: стратегическое планирование, государственный контроль, стратегический контроль, государственный стратегический аудит, политическая ответственность, конституционная ответственность.