

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

*В статье рассматриваются основные подходы к пониманию и классификации юридической ответственности, возможность двухаспектного рассмотрения юридической ответственности как “негативной” и “позитивной”. Автор исходит из необходимости двухаспектного рассмотрения юридической ответственности субъектов, наделенных внешневластными полномочиями. Определяется место публично-правовой ответственности в системе юридической ответственности. Значительное внимание уделено анализу видов публично-правовой ответственности (конституционной, муниципальной): устанавливаются понятия, субъекты, основания, санкции, процедура возложения ответственности, характерные принципы.*

## Введение

Актуальность исследования категории юридической ответственности связана с осмыслением социальных функций права, как важнейшего социального регулятора общественных отношений. Юридическая ответственность, являясь гарантией права, располагает разнообразным и эффективным набором правовых средств воздействия на участников правовых отношений. Данные средства направлены на то, чтобы обеспечить исполнимость нормативно-правовых предписаний и сохранность тех социальных ценностей, которые ими утверждаются. Эта цель достигается путем установления правовых запретов (юридических обязанностей) и правовых возможностей, обеспеченных санкциями, выступающими в виде стимулов положительного или отрицательного свойства. В современных условиях становится все более очевидной необходимость взаимной ответственности государства и личности. Введение публично-правовой ответственности в качестве отдельного типа юридической ответственности позволяет систематизировать формы и меры ответственности, применяемые в сфере организации и функционирования публичной власти.

### Основная часть

В теории права юридическая ответственность рассматривается как а) санкция, предусматривающая меру карательного воздействия на правонарушителя со стороны государства; б) юридическая обязанность виновного в совершении правонарушения претерпеть меру наказания; в) правоотношение, в рамках которого лицо, совершившее правонарушение, претерпевает штрафную меру государственно-правового принуждения; г) комплексное явление, включающее в себя ретроспективный и позитивный аспекты [1, с. 87-92]. Первые три подхода интерпретируют юридическую ответственность как реакцию государства на совершенное правонарушение (т.н. негативная юридическая ответственность). Характерными чертами юридической ответственности при таком рассмотрении являются: 1) государственное принуждение, которое является *содержанием* юридической ответственности (рассматриваемый признак юридической ответственности в различных отраслях права проявляется по-разному); 2) определенные лишения, которые виновный обязан претерпеть, что выступает объективным *свойством* ответственности; 3) *основания* в виде совершенного правонарушения; 4) соблюдение *процедурно-процессуального порядка применения*, установленного законом [2, с. 204-206].

Одним из первых в юридической науке идею “позитивной” ответственности выдвинул П.Е. Недбайло, который включал в содержание “позитивной” ответственности самостоятельную и инициативную деятельность в рамках правовых норм и тех идеалов, для достижения которых нормы созданы [3, с. 9-10]. Юридическая ответственность, по сути, отождествлялась с правомерным поведением. Впоследствии сторонники “позитивной” ответственности высказали мысль о том, что реализация юридической ответственности всегда есть исполнение юридических обязанностей. Обосновывалось положение, что юридическая ответственность основывается не только на штрафных, но и на поощрительных санкциях. Суть “позитивной” ответственности раскрывалась также через психологический аспект: с субъективной стороны ответственность представлялась в виде преломления требования правовой нормы в сознании и психологии личности. Автор разделяет научную позицию, что двухаспектный подход к юридической ответственности приемлем для оценки тех субъектов, которые наделены внешневластными полномочиями, то есть для уполномоченных государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц. В данном случае наделение компетенцией (правами, обязанностями) предполагает, что они не только применяют права, но и надлежащим образом осуществляют возложенные на них обязанности.

Определение специфики публично-правовой ответственности государства и его должностных лиц предполагает анализ системы юридической ответственности. Имеет место классификация юридической ответственности по разным основаниям. Выделяются **типы юридической ответственности**. Критерием здесь выступает направленность охранитель-

ного воздействия юридической ответственности, степень участия публичного образования в правоотношениях по ответственности: *публично-правовая* (охранительное воздействие направлено на защиту общественных интересов, косвенно нормы об ответственности регламентируют частные правоотношения); *частноправовая* (прямо воздействует на частное конкретное правоотношение, косвенно – на иные подобные правоотношения в обществе) [4, с. 25]. Различаются также **формы (виды) юридической ответственности**: *традиционные (отраслевые) формы*: уголовная, административная, гражданская, дисциплинарная, материальная [5, с. 425-428]; *новые формы*: конституционная [6, с. 104], [7, с. 15-16]; муниципально-правовая ответственность [8, с. 90–91]; экологическая ответственность [9, с. 14]. Данная классификация исходит из научного подхода, что каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, в том числе и мерами ответственности. Способность отрасли обеспечивать эффективную реализацию своих норм, охранять, защищать и восстанавливать установленный ею правопорядок, в таком понимании, является основанием самостоятельности и условием полноценности такой отрасли, подчеркивает ее способность быть действующим правом [10, с. 18].

**По основаниям возникновения** юридическая ответственность делится на *объективную* (возникающую по факту причинения вреда) и *субъективную* (возникающую только при наличии у субъекта правонарушения вины как обязательного признака правонарушения) [9, с. 15]. **По способам воздействия выделяется компенсационная ответственность** (направлена на возмещение вреда, предусмотренная нормами гражданского, трудового и административного права) и *репрессивная ответственность*, реализующаяся в применении наказания (к репрессивным видам относятся, например, административная, уголовная, дисциплинарная ответственность) [9, с. 15]. **По наличию вины** ответственность может быть: *виновная, безвиновная*. Так, безвиновной являются некоторые случаи имущественной, гражданско-правовой ответственности, прямо предусмотренные законом, например, в случае причинения вреда источником повышенной опасности (за объективно противоправное деяние) [11, с. 318]. **В зависимости от сущности мер юридической ответственности** различаются *личная, имущественная, организационная* [12, с. 302]; по способу охраны правопорядка: *правовосстановительная, карательная*. **По юридической силе нормативных актов, устанавливающих ответственность**, последняя может быть разграничена на ответственность, предусмотренную Конституцией страны, обычными законами; ответственность, предусмотренную подзаконными актами органов государства; ответственность, предусмотренную локальными нормативными актами (актами предприятий, учреждений, организаций); ответственность, предусмотренную нормативными договорами [13, с. 492]. Признание возможности такой классификации предполагает: 1) учет субординации нормативных актов; 2) недопустимость противопоставления предусмотренных ими мер от-

ветственности. По государственным органам, реализующим юридическую ответственность, различают: ответственность, реализуемую представительными органами государственной власти; ответственность, реализуемую исполнительно-распорядительными органами; ответственность, реализуемую судебными органами; ответственность, реализуемую другими юрисдикционными органами (прокуратура, таможенные органы, различные государственные комитеты, комиссии, осуществляющие контрольные функции [14, с. 492].

Следует отметить, что ответственность в сфере реализации публичной власти может быть *частноправовая* (уголовная, административная, гражданская, дисциплинарная, материальная); *публично-правовая* (конституционная, муниципальная) [8, с. 92]; [18, с. 67]; субъекты ответственности – индивидуальные (должностные лица) и коллективные (органы государственной власти и местного самоуправления). Отличительными чертами публично-правовой ответственности могут быть признаны: 1) охранительное воздействие направлено на защиту конституционного строя; 2) по объекту и объективной стороне охватывает не только отношения, регулируемые конституционным правом, но и иными отраслями права; 3) субъекты ответственности несут ее перед основным источником власти – народом, населением административно-территориальной единицы; 4) включает в себя и позитивный, и негативный аспекты.

Наличие **конституционно-правовой ответственности** в отечественной правовой доктрине долгое время отрицалось, что определялось отсутствием санкций конституционных правовых норм, а также проблематичностью различения конституционной и политической ответственности. Имеют место следующие определения *конституционной ответственности*: юридическая ответственность, наступающая “за нарушение конституционных норм или иных источников конституционного права в виде неблагоприятных последствий, определенных в самой Конституции либо федеральным законом, в том случае, если в Конституции на него есть отсылка” [15, с. 67-68]; закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения предписанному нормами, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного или общественного воздействия [16, с. 181]. В силу различных подходов к пониманию и определению конституционной ответственности *субъектами конституционно-правовой* ответственности признаются все участники конституционно-правовых отношений (народ, государственные органы, должностные лица, граждане) либо только государство и его должностные лица. Субъекты конституционно-правовой ответственности отличаются по своему правовому статусу и объему ответственности, при этом для них характерно следующее: 1) являются участниками конституционных правоотношений; 2) обязанность отвечать за свое юридически значимое поведение; 3) возможность установления особых ограничений [17, с. 42-44]. Расши-

рительный подход к определению субъектов конституционно-правовой ответственности позволяет классифицировать санкции конституционной ответственности на следующие группы: первая группа санкций обращена к физическим лицам и направлена на правильное оформление их отношений с государством; вторая группа санкций предусматривает меры, принимаемые в отношении политических партий, иных общественных объединений, религиозных организаций и других коллективных субъектов; третья группа санкций относится к государству в целом, государственным органам и должностным лицам. Базовым здесь может быть признано положение о том, что государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности.

Считаем, что специфика конституционной ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц состоит в том, что она может иметь не только юридические, но и моральные основания. Например, совершение действий, дискредитирующих государственное должностное лицо, депутата. При этом фиксация моральных оснований данного вида ответственности на законодательном уровне практически невозможна. Кодексы поведения должностных лиц, Кодексы чести не являются нормативными актами в традиционном понимании. Применительно к негативной конституционной ответственности проблемным является вопрос процедуры. Конституционно-правовую ответственность как меру государственного принуждения, по опыту зарубежных стран, вправе налагать специально уполномоченные органы власти, при этом решения о применении санкций могут приниматься как органами государственной власти, так и народом. Обязательным моментом является участие органа правосудия в процедуре привлечения к конституционно-правовой ответственности. В некоторых государствах вопросы об ответственности главы государства и других высших должностных лиц решаются только специальными органами (Высокая палата правосудия во Франции, Государственный трибунал в Польше) [18, с. 63]. Кроме того, ярко выраженный политический характер данного вида ответственности предполагает различие конституционной юридической и конституционной политической ответственности. Так, основанием конституционной юридической ответственности для государственных органов, высших должностных лиц является невыполнение ими конституционных обязанностей. Политическая конституционная ответственность означает только то, что орган государственной власти, либо занимающее государственную должность лицо может лишиться политической поддержки.

Высказывается точка зрения, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления является разновидностью конституционно-правовой ответственности. В обоснование данной позиции приводятся следующие аргументы: морально-политический характер муниципальной-правовой ответственности, особенности субъектов ответ-

ственности, возможность наступления ответственности без учета вины конкретного лица. Видовая же самостоятельность муниципальной ответственности аргументируется следующим образом: 1) неоднородный характер мер ответственности, применяемый к органам местного самоуправления (используются как муниципально-правовые нормы, так и нормы других отраслей права); 2) неоднородность субъектов ответственности (распространяется лишь на органы и должностных лиц местного самоуправления, при этом в число субъектов могут быть включены государственные органы и граждане); 3) процедуры возложения ответственности; 4) меры ответственности; 5) система нормативных актов, предусматривающих данные виды ответственности: муниципальные уставы, решения, принятые на референдуме, решения представительных органов и должностных лиц местного самоуправления [8, с. 91-92].

Под муниципально-правовой ответственностью понимается “правовое отношение, в котором на субъектов (органы или должностных лиц местного самоуправления) возлагаются правовые обязанности выполнять условия деятельности по достижению определенных результатов, а в случае нарушения этих условий – претерпевать конкретные правовые последствия негативного характера” [8, с. 92]. В качестве *санкций* определяются: официальное предупреждение о возможности роспуска, досрочное прекращение полномочий органа власти [3, с. 55]; отзыв главы муниципального образования, досрочное прекращение полномочий путем отстранения от должности [19, с. 19-20]. Отличительными признаками отношений, составляющих предмет правового регулирования юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, признаются: 1) локально-территориальный характер; 2) комплексный характер, так как связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни: экономической, бюджетно-финансовой, социально-культурной, охраны общественного порядка и др.; 3) обязательным субъектом муниципально-правовых отношений выступают либо население муниципального образования, которое посредством выборов или референдумов решает вопросы местного значения, либо орган или должностное лицо местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению данных вопросов [3, с. 94]. Само по себе правовое положение органа или должностного лица местного самоуправления порождает отношения юридической ответственности соответствующих органов и должностных лиц, т.н. позитивную юридическую ответственность.

В модельном Законе для стран СНГ “Об общих принципах организации местного самоуправления” определяются разные варианты реализации данного вида ответственности в зависимости от модели организации местного управления и самоуправления. Вариант А – для государств, в конституциях которых предусмотрена организационная обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти. Вариант Б – для государств, в конституциях которых предусмот-

рено назначение государственных должностных лиц, участвующих в осуществлении местного самоуправления [20, ст. 22]. Вариант А предполагает самостоятельный вид муниципально-правовой ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Специфика муниципально-правовой ответственности состоит в том, что наряду с общеправовыми принципами юридической ответственности (законность, справедливость, целесообразность, неотвратимость) выделяются характерные для данного вида ответственности принципы: 1) ответственность за результативность деятельности по осуществлению исполняемых функций всех органов местного самоуправления и всех должностных лиц местного самоуправления; 2) принцип дифференциации ответственности: перед населением, государством, физическими и юридическими лицами; 3) принцип автономности реализации юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (обусловлен местом органов самоуправления в системе органов государственной власти); 4) сочетание персональной и коллективной форм ответственности (обусловлено законодательным закреплением в системе органов местного самоуправления индивидуальных и коллективных субъектов; 5) принцип гласности; 6) принцип взаимодействия отраслевых видов юридической ответственности [3, с. 97]. Признание данных принципов важно для понимания сущности правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, поскольку в совокупности они представляют собой ее обобщенную характеристику.

В силу реализуемой в Республике Беларусь модели организации местного самоуправления конституционно-правовыми санкциями в отношении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в соответствии с действующей Конституцией являются: смещение Президента с должности в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления [21, ч. 2 ст. 88]; в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией, досрочное прекращение полномочий Палаты представителей или Совета Республики [21, ч. 3 ст. 93]; отставка Правительства или освобождение от должности любого члена Правительства Президентом [18, ч. 9 ст. 106]; отмена решений местных Советов депутатов, не соответствующих законодательству, вышестоящими представительными органами [21, ч.2 ст. 122]; отмена решений местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующих законодательству, соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь [21, ч.3 ст. 122]; роспуск местного Совета депутатов Советом Республики в случае систематического или грубого нарушения требований законодательства [21, ст. 123]. Конституционно-правовыми санкциями могут быть признаны также отзыв депутата Палаты представителей, депутата местного Совета депутатов, члена Совета Республики, основания и порядок осуществления которых регулируются Избирательным кодексом Республики Беларусь [22, разд. 8-9].

### Заклучение

1. Сложность правовой категории юридической ответственности пре-  
допределяет различные научные подходы к ее пониманию и классифика-  
ции. В отношении субъектов, наделенных внешневластными полномо-  
чиями, особое значение имеет исследование юридической ответственности  
в позитивном и негативном аспекте, что позволяет рассматривать дан-  
ную правовую категорию с позиций естественных прав человека; выде-  
ление форм юридической ответственности (частноправовой и публично-  
правовой) и видов юридической ответственности. Публично-правовая  
ответственность государственных органов, органов местного самоуправ-  
ления и их должностных лиц может быть конституционной и муници-  
пальной. По основаниям возникновения она может быть объективной и  
субъективной; по наличию вины – виновной и безвиновной; в зависимо-  
сти от сущности мер – организационной, личной.

2. Развитие конституционно-правовой ответственности обусловлено  
пониманием ценности конституционных норм, признанием не только  
верховенства Конституции, но и прямого действия ее норм. Обоснова-  
ние правового института конституционной ответственности призвано  
способствовать стабильному развитию государства, защите демократи-  
ческого конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина.  
Проблемными вопросами становления института конституционной от-  
ветственности государственных органов, их должностных лиц в Респуб-  
лике Беларусь могут быть признаны: 1) отсутствие единого субъекта  
юрисдикции: множественность субъектов, обладающих правом привле-  
чения к ней; 2) неопределенность источников данного вида ответствен-  
ности, несомненно, что это должна быть не только Конституция, но и  
примыкающие к ней акты; 3) тесная взаимосвязь данного вида ответ-  
ственности с политической ответственностью, что предполагает различие  
конституционной политической и конституционной юридической  
ответственности; иными видами юридической ответственности и после-  
довательностью их применения; 4) разный правовой статус индивиду-  
альных и коллективных субъектов конституционной ответственности.

3. Требуется законодательного закрепления основания конституцион-  
ной юридической ответственности государственных органов, органов  
местного самоуправления, их должностных лиц, определение субъектов,  
мер, процедуры посредством развития конституционных норм в Законах  
“О государственной службе в Республике Беларусь”, “О местном управ-  
лении и самоуправлении в Республике Беларусь”, “О статусе депутата  
местного Совета депутатов”. Механизм привлечения к конституционной  
юридической ответственности должен включать участие органа правосу-  
дия на определенном этапе ее реализации, считаем, что в отношении  
данных субъектов это должен быть Конституционный Суд Республики  
Беларусь.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. **Федорова, В.Г.** Понятие юридической ответственности и ее регулятивно-охранительная природа / В.Г. Федорова // Государство и право. – 2007. – № 9. – С. 87–92.
2. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд. – М. : Юрист, 1996. – 472 с.
3. **Краснов, М.А.** Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы) / М.А. Краснов ; отв. ред. д-р юр. наук Е.А. Лукашева. – М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1995. – 56 с.
4. **Авдеенкова, М.П.** Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность / М.П. Авдеенкова // Государство и право. – 2005. – № 7. – С. 85–89.
5. **Дробязко, С.Г.** Общая теория права : учеб. пособие для вузов / С.Г. Дробязко, В.С. Козлов. – 3-е изд., испр. и доп. – Минск : Амалфея, 2009. – 484 с.
6. **Василевич, Г.А.** Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности / Г.А. Василевич // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2001. – № 1. – С. 104–112.
7. **Чаннов, С.Е.** Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С.Е. Чаннов ; Поволж. акад. гос. службы. – Саратов, 2000. – 18 с.
8. **Алексеев, И.А.** Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности / И.А. Алексеев // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 90–99.
9. **Духно, Н.А.** Понятие и виды юридической ответственности / Н.А. Духно, В.И. Ивакин // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 12–17.
10. **Добрынин, Н.М.** К вопросу о конституционной ответственности / Н.М. Добрынин // Государство и право. – 2010. – № 10. – С. 17–26.
11. **Черданцев, А.Ф.** Теория государства и права : учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 1999. – 432 с.
12. **Сільчанка, М.У.** Агульная тэорыя права : вучэб.-метад. комплекс / М.У. Сільчанка. – Гродна : ГрГУ, 2008. – 709 с.
13. **Вишневский, А.Ф.** Общая теория государства и права : учеб. пособие / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский ; под общ. ред. проф. В.А. Кучинского. – 2-е изд., доп. – Минск : Амалфея, 2004. – 688 с.
14. **Вишневский, А.Ф.** Общая теория государства и права : курс лекций / А.Ф. Вишневский. – 3-е изд., испр. и доп. – Минск : Тесей, 2009. – 368 с.
15. **Савин, В.Н.** Ответственность государственной власти перед обществом / В.Н. Савин // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 64–72.
16. **Пугачев, А.Н.** Конституционное право : учеб.-методич. комплекс для студ. юрид. спец. : в 3 ч. / А.Н. Пугачев, И.В. Вегера. – Новополюцк : ПГУ, 2009. – Ч. 1, кн. 1 : Теоретические основы – 364 с.
17. **Василевич, Г.А.** Конституционное право Республики Беларусь : учебник / Г.А. Василевич. – Минск : Книжный Дом ; Интерпрессервис, 2003. – 832 с.
18. **Мацкевич, Э.** Некоторые вопросы реализации конституционно-правовой ответственности / Э. Мацкевич // Судовы веснік. – 2006. – № 1. – С. 62–63.
19. **Соловьев, В.С.** Проблемы функционирования механизма ответственности глав муниципальных образований / В.С. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 4. – С. 18–20.
20. О модельном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления” : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств, 06 дек. 1997 г., № 10–17 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] /

ООО “ЮрСпектр”, Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

21. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2006. – 48 с.
22. Избирательный кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г. : текст Кодекса по состоянию на 04 янв. 2010 г. // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

Поступила в редакцию: 06.06.2011 г.