

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ*

Проблема юридической ответственности, будучи обстоятельно исследована в одних отраслях права и юридической науки, в других вообще не получила освещения. Такое положение было бы понятно, если бы юридическая ответственность трактовалась лишь как процесс применения санкций за нарушение правил, содержащихся в правовых нормах, — правонарушения в ряде отраслей настолько редки, что здесь нет даже проблемы санкций. Однако задачи юридической ответственности в теории права обоснованно рассматриваются как более широкие. Юридическая ответственность является одним из действенных средств организации правильного (должного) исполнения предписаний нормативных актов, предупреждения и пресечения нежелательного с точки зрения закона поведения субъектов общественных отношений, воспитания широких слоев населения в духе уважения к праву и правилам социалистического общежития¹. При таком понимании назначения юридической ответственности становится очевидным, что от нее не следует отказываться различным отраслям права, ибо проблему эффективного применения нормативных предписаний решает каждая из них, в том числе и государственное право.

Создавая правовые нормы, государство (в лице своих органов) решает одновременно и задачу организации их должного применения. Для этого существуют различные средства и прежде всего правильное формирование самого правила. Тем самым исключаются неясность, различные его толкования, предполагается однозначное поведение субъекта общественного отношения. Важным условием является также установление, но только права (обязанности), но и порядка его реализации. Наряду с названными средствами существует и специальный механизм организации исполнения правовых норм. Он включает организационные мероприятия: материально-техническое обеспечение процесса правоприменения; оказание помощи тем, кому адресованы нормы; внедрение лучших форм работы; распространение положительного опыта; контроль и т.п. Однако перечисленные средства порой все же не дают должного результата, и в правоприменительной деятельности обнаруживаются дефекты, обусловленные недолжным и, конечно, нежелательным поведением субъекта отношения. И для таких случаев в механизме обеспечения реализации права можно и даже необходимо предусмотреть специальные меры воздействия, с помощью которых поведение приводится в норму — меры

* © Советское государство и право. 1975. № 10. С. 16–24.

¹ Подробнее см. «Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право», М., 1973, с. 590–591.

юридической ответственности, связанные с государственным принуждением к субъекту отношения.

Государственное право, решая задачу наиболее полного и правильного применения закона участниками государственно-правовых отношений, использует широкий диапазон средств, в том числе государственно-правовую ответственность. Разумеется, эту ответственность, как и вообще юридическую ответственность, не следует абсолютизировать, преувеличивать ее роль. В механизме обеспечения реализации государственно-правовых норм она стоит отнюдь не на первом плане, уступая очередь служащим той же цели важным политико-организационным факторам. Но она существует, и потому надо иметь ясное представление о ее основаниях, мерах, соотношении с другими видами юридической ответственности.

Содержание и цели государственно-правовой ответственности

Исходным моментом в понимании природы государственно-правовой ответственности является специфика государственно-правовых отношений, которые представляют собой разновидность политических отношений и возникают в связи с осуществлением государственной власти советского народа. Их участники несут политико-правовую ответственность за свои действия, обусловленную оценкой назначения субъекта отношения, его поведения, последствий проводимой им деятельности. В специальной литературе² обоснованно предложено выделить два аспекта понятия «ответственность». Первый: ответственность в смысле ответственного поведения, подотчетности, юридической компетентности. Именно так термин «ответственность» довольно часто используется в нормативных актах, определяющих полномочия государственных органов, депутатов, иных субъектов государственно-правовых отношений, их взаимные контакты. Например, Конституция СССР (ст. 65), Положение о Верховном суде СССР (ст. 2), Положение о прокурорском надзоре в СССР (ст. 7) говорят об ответственности и подотчетности перед Верховным Советом СССР образуемых им органов СССР — Совета Министров СССР, Верховного суда СССР и Генерального прокурора СССР. Закон СССР о статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР говорит об ответственности и отчетности депутата перед избирателями. Законы союзных республик о местных Советах закрепляют принцип ответственности и подотчетности постоянных комиссий перед местными органами власти. Во всех названных случаях правовые нормы, используя понятия «ответствен», «ответственность», требуют от органов и депутатов определенного поведения и деятельности, обусловленной тем, что есть другие субъекты государственно-правовых отношений, перед

² См. И.С. Самощенко, М.Х. Фарушкин, Ответственность по советскому законодательству, М., 1971, с. 42; Ю.П. Еременко, Ф.М. Рудинский, Проблемы ответственности в советском государственном праве («Труды» Высшей следственной школы МВД СССР, вып. 9, Волгоград, 1974, с. 29–34).

которыми они отвечают, с акциями которых должны соизмерять свои мероприятия и поступки.

В постановлении Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения писем депутатов Верховного Совета СССР» от 12 апреля 1968 г. говорится: «Установить, что руководители государственных и общественных органов, предприятий и учреждений несут личную ответственность за своевременное рассмотрение и правильное разрешение вопросов, поставленных в письмах депутатов Верховного Совета СССР»³. По существу, речь идет об обязанности, возложенной на указанных должностных лиц. Ответственность подобного рода (особенно в первом из ее вариантов — ответственное поведение) несут все субъекты государственно-правовых отношений. Можно говорить об ответственном (сознательном) осуществлении советским народом всей полноты своей власти, об использовании гражданами конституционных прав и свобод, организации трудящимися выборов в Советы, обсуждения проектов законов и других важных государственных решений. Нельзя не видеть интенсивной, обусловленной осознанием своей ответственности деятельности Союза ССР в плане создания общесоюзной экономики и социально-культурного строительства в стране; здесь же следует отметить ответственность любой союзной республики за развитие ее хозяйства в интересах народа этого государства и всей Федерации. Наконец, каждый орган государственной власти, исходя из того, что он несет ответственность за успехи хозяйственной и культурной жизни, за внедрение ленинского стиля государственного руководства, проводит соответствующие мероприятия, руководствуясь возложенными на него задачами.

Вместе с тем есть и второй аспект ответственности. Он связан с применением специальных мер воздействия, вытекающих из недолжного поведения субъектов государственно-правовых отношений. Наиболее важные из них — государственно-правовые санкции. Возникают вопросы: как понимать должное поведение? Чему оно должно соответствовать? Ответ на них прямо связан со спецификой государственно-правовых отношений — это отношения по поводу осуществления государственной (политической) власти, а потому поведение любого их субъекта должно соответствовать интересам самой власти. Кто же олицетворяет данную власть? Прежде всего — сам советский народ; он обладает всей полнотой государственной власти и участвует в ее реализации; далее — советские государства как специальная форма организации власти народа; наконец, орган, являющийся носителем народного и государственного суверенитета, — Верховный Совет.

Отсюда следует несколько важных выводов: а) названные субъекты государственно-правовых отношений реализуют наиболее важные функции государственной власти в нашей стране; б) их интересы и воля, приобретая государственно-обязательный характер, определяют содержание и пределы деятельности всех других субъектов государственно-правовых отношений;

³ «Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 17, ст. 145.

в) несоответствие действий всех иных субъектов государственно-правовых отношений воле и актам названных субъектов является основанием для применения мер государственно-правовой ответственности; г) эти субъекты могут определять и определяют тех, кто будет применять меры ответственности; д) наконец, сами они не могут быть объектами воздействия подобных мер — нет субъектов государственно-правовых отношений, стоящих выше их; собственное должное поведение обеспечивается их ответственностью первого вида и умением следовать самими же установленным правилам, исправлять ошибки, если они были ими допущены.

Все иные участники государственно-правовых отношений, в принципе, могут быть объектами применения мер государственно-правовой ответственности — государственные органы, депутаты, граждане, негосударственные органы (этим понятием мы объединяем и общественные организации, и органы, образуемые государственными органами, например постоянные комиссии, депутатские группы, избирательные комиссии). А критерием оценки их поведения как должного или недолжного является соответствие их поступков интересам общества и государства, объективирующим государственную волю советского народа.

Государственно-правовая ответственность направлена на достижение определенных целей. Без этого она была бы лишена всякого смысла. Достигая цели, она приобретает веское значение, выступая как действенный фактор совершенствования государственно-правовых отношений, механизма осуществления государственной власти. Во-первых, меры государственно-правовой ответственности служат одним из средств лучшей организации работы компетентных государственных органов, должностных лиц, депутатов, использования основных прав гражданами, т.е. они обеспечивают должное поведение субъектов государственно-правовых отношений. Во-вторых, с помощью государственно-правовой ответственности пресекаются факты и даже попытки всех видов недолжного поведения субъектов государственно-правовых отношений. Меры государственно-правовой ответственности нацелены на то, чтобы предупредить нежелательные поступки органов, должностных лиц, депутатов, граждан. В-третьих, у государственно-правовой ответственности, как и в целом у юридической ответственности, имеется цель восстановления действия нарушенного права, а следовательно, она призвана устранить все результаты, вызванные пренебрежением к требованиям государственно-правовых норм. В-четвертых, государственно-правовая ответственность оказывает и воспитательное воздействие на тех, кто является или может стать участником государственно-правовых отношений.

Виды мер государственно-правовой ответственности

Государственно-правовая ответственность не абстрактна: она выражается в конкретных мерах, обусловленных природой советского общественного строя и назначением государственного права в системе советского права.

Что же это за меры? Социалистическому государству известна такая мера государственно-правовой ответственности, как лишение или ограничение (приостановление) политических и иных основных прав и обязанностей граждан. На этапе строительства социализма она применяется преимущественно по социально-классовому признаку — к представителям эксплуататорских классов и их пособникам с целью лишить их возможности участия в осуществлении функций политической власти либо ограничить его такими средствами, которые исключали бы их определяющее воздействие на формирование государственно-правовой воли трудящихся. В.И. Ленин говорил, что Советская конституция — «первая конституция, провозгласившая государственной властью — власть трудящихся, устранившая от прав эксплуататоров — противников строительства новой жизни»⁴.

Известно, что после социалистической революции и до победы социализма в нашей стране эксплуататорские элементы и их приспешники были полностью лишены либо ограничены в осуществлении избирательного права (ст. 65 Конституции РСФСР 1918 г., ст. 69 Конституции РСФСР 1925 г., аналогичные статьи Конституций других советских республик). Только трудящимся гарантировались в полном объеме и другие политические права и свободы, такие как свобода слова и печати, право на объединение и др. (ст. 14–16 Конституции РСФСР 1918 г.) Некоторые конституционные обязанности тоже были различными по объему для трудящихся и для других социальных групп.

Развитие и укрепление социалистических общественных отношений, ликвидация эксплуататорских классов, победа социализма снимают социально-классовый принцип применения названной меры государственно-правовой ответственности. Исчезают и сами эти меры как применяемые по классово-политическим основаниям. Избирательное право, иные политические права и свободы, все закрепленные в Конституции основные права и обязанности граждан в равной мере принадлежат каждому лицу, входящему в одну из дружелюбных социальных групп социалистического общества.

Вместе с тем надо отметить, что рассматриваемая мера государственно-правовой ответственности может применяться не только по социально-классовым основаниям, но и в связи с действиями лица (группы лиц). И если первое условие применения этого вида ответственности исторически исчерпало себя в нашей стране, то второе, по нашему мнению, потенциально существует. Советское общество и государство заинтересованы в определенной целевой направленности каждого права и обязанности. И если этого не достигается, а тем более причиняется ущерб общественным и государственным интересам при реализации лицом права или обязанности, то к нему могут применяться меры, так или иначе влияющие на объем его права или обязанности. Поступки гражданина могут стать поводом для ограничения или приостановления действия предусмотренного Конституцией права участвовать в формировании органов власти. Именно так, по нашему мнению, следует расценивать неучастие

⁴ В.И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, с. 531.

в выборах лиц, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы. Здесь не просто фактическая невозможность принять участие в выборах, а сознательное временное ограничение государством полного объема правосубъектности лица. Оно связано с тем, что совершивший серьезное преступление ставит себя вне рядов тех, кто участвует в формировании и деятельности представительных органов государства⁵.

Законодательство предусматривает и высший предел государственно-правовой ответственности, касающейся прав и обязанностей советских граждан. Он наступает при применении еще одной меры — лишения советского гражданства (ст. 7 Закона о гражданстве СССР 1938 г.). Основанием для ее применения являются действия гражданина, наносящие ущерб государственным и политическим интересам нашей страны и советского народа. Это крайняя мера.

Государственно-правовую ответственность несут и такие участники государственно-правовых отношений, как органы (государственные и негосударственные). Прежде всего можно назвать досрочное переизбрание (переформирование) состава органа. Государственно-правовой практике периода строительства социализма была известна такая мера, как досрочное переизбрание Совета (это означает одновременный роспуск Совета прежнего состава) в случае, если он не обеспечивает должного осуществления власти в интересах трудящихся.

Современное государственно-правовое законодательство нашей страны не знает такой меры, как досрочное переизбрание всего состава местного Совета по решению вышестоящих органов государственной власти. Что касается всех иных подотчетных Советам органов, то, несмотря на недостаточное урегулирование данного вопроса, существует возможность их досрочного переизбрания или обновления состава. Она обусловлена полной их подотчетностью представительным органам, правом последних слушать отчеты и оценивать работу образуемых ими органов. Естественно, что отрицательная оценка может повлечь переформирование Советом органа в расчете на лучшую деятельность его в новом составе. Эта мера может применяться Верховными Советами в отношении Президиумов Верховных Советов и постоянных комиссий, Верховными Советами (частично и Президиумами) — в отношении правительств, Верховных судов и отдельных их членов; местными Советами — к исполкому, постоянным комиссиям, руководителям отделов и управлений. Верховный Совет СССР пользуется такой возможностью в отношении Генерального прокурора; областные и краевые Советы — в отношении членов областных и краевых судов; районные и городские Советы — в отношении председателей

⁵ Ставя вопрос о такой мере ответственности, как лишение, ограничение или приостановление основных прав граждан, мы надеемся на правильное восприятие наших рассуждений. Они не отражают каких-либо тенденций в развитии социалистических общественных отношений и их государственно-правовом регулировании. Практика идет по пути полного и широкого осуществления прав советских граждан. Но научное исследование, чтобы быть всесторонним, порой должно давать ответ и на теоретически поставленные вопросы.

народных судов и комитетов народного контроля соответствующего уровня. Во всех перечисленных случаях эта мера может применяться в связи с возникновением контрольного государственно-правового отношения. Представление о мере ответственности дает здесь не само действие Совета, а его мотивы.

Мерой государственно-правовой ответственности является и отмена юридического акта одного органа другим, руководящим или вышестоящим по отношению к первому. Эта мера предусмотрена государственным правом. Так, Президиум Верховного Совета имеет право отменять противоречащие закону акты правительства республики. Вышестоящий Совет вправе отменять решения нижестоящего местного Совета. Президиум Верховного Совета союзной, автономной республики может отменять акты местного Совета высшей ступени. Любой Совет имеет право отменять решения и распоряжения исполкома и других своих органов.

Своеобразной мерой государственно-правовой ответственности является аннулирование юридических результатов каких-либо государственно-правовых действий. В частности, нарушение закона при выборах депутата влечет кассирование выборов. Оно может рассматриваться как мера государственно-правовой ответственности тех участников государственно-правового отношения, которые не обеспечили (хотя и обязаны были обеспечить) должного проведения выборов. Аннулирование результатов государственно-правовых действий может быть дополнено другими мерами, в частности обновлением состава органа (той же избирательной комиссии).

Существуют также меры государственно-правовой ответственности выборных лиц, достаточно хорошо известные и, пожалуй, наиболее наглядно выражающие роль данных мер как своеобразных санкций. Это отзыв депутата избирателями и прекращение полномочий депутата по решению Совета в связи с вступившим в силу обвинительным судебным приговором в отношении лица, являющегося депутатом (ст. 10 Закона о статусе депутатов).

В государственном праве, по нашему мнению, возможна и такая своеобразная мера ответственности, как признание поведения (действия) неконституционным. Эта мера служит защите прежде всего тех норм государственного права, которые закрепляют социально-политические устои нашего советского общества и государства. Она может быть дополнена другими мерами, в том числе государственно-правовыми и «отраслевыми».

Таковы основные меры государственно-правовой ответственности. То, что это именно меры ответственности, видно из их содержания, из того, что они есть реакция на недолжное поведение и принуждение к должному, применяемое к субъекту государственно-правового отношения. Нельзя не видеть особого характера мер государственно-правовой ответственности, позволяющего их обособить и рассматривать самостоятельно от других мер юридической ответственности. Традиционно существующие ее виды — административная, гражданская, уголовная, дисциплинарная — никак не могут вместить в себя названные выше меры и раскрыть их политико-правовое назначение.

Применение государственно-правовой ответственности

Меры юридической ответственности, как известно, применяются при наступлении определенных оснований. В большинстве отраслей права в качестве таких оснований выступают всевозможные виды несоответствия фактического и предусмотренного законом поведения субъекта общественного отношения. Такой же повод существует и для применения мер государственно-правовой ответственности. Причем в одних случаях государственно-правовая окраска связи «правило — фактическое поведение — ответственность» хорошо видна. В других случаях государственно-правовой аспект той же связи виден менее, он заслонен «отраслевым». Но при внимательном анализе правоотношения становится очевидным, что виновный субъект в одном качестве нарушает «отраслевую» норму, в другом — государственно-правовую.

При соизмерении действий субъекта государственно-правового отношения требованиями закона может быть выявлено несколько вариантов недолжного поведения: а) неприменение государственно-правовой нормы; б) недолжное применение государственно-правовой нормы, что может выразиться в недостаточно эффективной реализации предписаний нормы, в использовании одного из возможных вариантов поведения в ущерб другим; в) прямое нарушение государственно-правовой нормы. Специфической чертой государственно-правовой ответственности является то, что она применяется и в тех случаях, когда нельзя найти четко выраженных, формализованных критериев для оценки поведения субъекта государственно-правового отношения как нарушающего закон. И все-таки эта ответственность наступает, поскольку в качестве основания для применения меры в таких ситуациях рассматривается несоответствие действия субъекта более высокому интересу, нецелесообразность действия, нежелательное поведение, недостижение необходимого результата. То есть в зависимости от того, что дает конкретная деятельность, какие она приносит успехи в хозяйственном и культурном строительстве, какие содержит недостатки, решается вопрос о применении мер государственно-правовой ответственности. Известно, например, что основанием для отмены вышестоящим Советом решения нижестоящего местного органа власти является не только незаконность, но и неправильность, нецелесообразность акта. Следовательно, здесь на первый план выступают более высокий интерес, ошибка, допущенная местным Советом, неправильная оценка им ситуации, своей роли. Полное или частичное переизбрание Советом исполкома, постоянной комиссии может иметь место за их неудовлетворительную работу, ее развал, плохую постановку дела, создание нездоровой атмосферы в коллективе аппарата, издержки стиля руководства и т.п. Правда, такие основания могут быть отражены в нормативном акте, и все-таки саму возможность применения мер ответственности даже в этом случае подсказывает не нормативный акт, а жизнь. Например, в Регламенте Горьковского областного Совета, утвержденном решением областного Совета от 26 июня 1973 г., говорится: областной Совет депутатов трудящихся

может в случае неудовлетворительной работы досрочно переизбрать весь состав исполкома или отдельных его членов (ст. 53). В п. 9 Временного положения о постоянных комиссиях Горьковского областного Совета от 26 июня 1973 г. предусмотрено, что председатель и члены постоянных комиссий могут быть досрочно переизбраны областным Советом по ряду оснований, в том числе в случае «неудовлетворительного исполнения своих обязанностей и постоянной комиссии»⁶. Тот предел, при котором работа исполкома или комиссии будет сочтена неудовлетворительной, определяет только жизнь, и с данной особенностью юридических фактов в государственном праве нельзя не считаться.

Наличие юридических фактов для применения мер государственно-правовой ответственности может быть определено с помощью критериев политического содержания. Частично они отражаются в государственно-правовых нормах, частично — нет, но во всех случаях вытекают из классового подхода к оценке поведения любого органа, лица, организации в социалистическом обществе и государстве. Выражаются эти критерии такими терминами-понятиями, как «интересы трудящихся»; «интересы народа», «политическая линия государства» и т.п. Их содержание формируется в конкретных условиях каждого государства, зависит от стадии его развития, внутренних особенностей политического режима, механизма политической власти. Все это влияет и на государственно-правовую ответственность.

Наличие оснований для применения мер государственно-правовой ответственности может быть определено с помощью нравственных (моральных) критериев. Нарушение субъектом государственно-правового отношения этических норм иногда достигает такого предела, когда и юридически его поведение признается неправомерным, вызывая государственно-правовую ответственность. Так, депутат Совета отзывается в случаях, если он не оправдал доверия избирателей или совершил поступки, не совместимые с высоким званием советского депутата. Это юридические основания отзыва, установленные соответствующими законами, но они могут быть наполнены моральным содержанием, так как требование уважения и соблюдения норм морали в высшей степени применимо к депутату.

Соотношение с иными видами юридической ответственности

Государственно-правовая ответственность как один из видов юридической ответственности находится в определенном соотношении с мерами, предусмотренными другими отраслями права. Она представляет собой тот вид ответственности, в котором применение мер неизбежно связано с обеспечением эффективного участия того или иного субъекта государственно-правовых отношений в осуществлении функций политической (государственной) вла-

⁶ «Сборник нормативных актов по вопросам работы Советов депутатов трудящихся», вып. 2, М., 1974, с. 152, 171.

сти. Политическое содержание этого вида ответственности может быть выражено более или менее наглядно, что зависит от стадии развития общества, внутри- и внешнеполитических факторов. Меры ответственности, выполнив свое назначение, исчезают, но принцип остается, и по этому своему свойству государственно-правовая ответственность, думается, существенно отлична от иных видов ответственности. Связь последних с политической властью хотя и очевидна, но более опосредована, и служат они, прежде всего нормальному развитию управленческих, трудовых, имущественных и других отношений.

Меры государственно-правовой ответственности имеют больший общественный резонанс, чем меры других отраслей права. Применение этих мер — не специальный вид государственной деятельности, возникающий наряду с государственной властью, являющийся ее продолжением, но как бы обособленный. Наоборот, применение государственно-правовой ответственности тоже есть осуществление государственной власти. А все виды государственного властвования неизменно вызывали и вызывают большой общественный интерес. Применение мер государственно-правовой ответственности для компетентных государственных органов — не столько обычный, сколько чрезвычайный вид деятельности. Сами основания для применения ответственности возникают отнюдь не часто. И конечно же, каждый такой редкий случай вызывает большую озабоченность общества, стремление разобраться в причинах недолжного выполнения государственно-правовых норм для предотвращения в будущем нежелательных явлений. Надо также иметь в виду, что все содержание деятельности органов государственной власти — положительное и отрицательное — дает представление об ее уровне и состоянии. А общественное мнение, граждане всегда хотят иметь достаточно полную информацию о том, как выполняются функции государственной власти. И по этой причине меры государственно-правовой ответственности вызывают больший резонанс в обществе.

Наряду с общими аспектами соотношения государственно-правовой и иных видов юридической ответственности отметим и несколько специфических:

1) Иногда применение «отраслевой» ответственности может исключить государственно-правовую. Например, лицо, причиняющее своим действием ущерб интересам государства, привлекается к уголовной ответственности.

Очевидно, что в период отбывания уголовного наказания оно не может стать депутатом и нести ответственность перед избирателями.

2) Применение государственно-правовой ответственности может снять вопрос об «отраслевой» ответственности. Например, если в связи с плохой работой исполкома Совет полностью его переизбирает и при этом освобождает от выборной штатной должности председателя исполкома или его заместителя, или секретаря исполкома, то для последних, думается, отпадает вопрос о мерах дисциплинарной ответственности.

3) Применение «отраслевой» санкции в ряде случаев обязательно влечет и государственно-правовую ответственность. Например, в связи с обвинитель-