

УДК 347.51+34.028.6

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА И ЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

И.А. Толстова

Тверской институт экологии и права

Характеризуется публично-правовая ответственность государства и его представителей; обосновывается необходимость совершенствования законодательства о юридической ответственности государства и его представителей с учетом антикоррупционного законодательства.

Ключевые слова: государство; юридическая ответственность; публично-правовая ответственность; виды публично-правовой ответственности.

Публично-правовая ответственность призвана обеспечить общественные (публичные) интересы. Под ними понимается комплекс общественных потребностей, на удовлетворение которых направлена совместная деятельность органов публичной власти¹. В большинстве случаев это касается государства, его органов и должностных лиц.

Употребление словосочетания «публично-правовая ответственность» подчеркивает сам характер такой ответственности, нежели ее содержание, о чем свидетельствуют работы западноевропейских юристов, проанализированные В.В. Бойцовой и Л.В. Бойцовой². Ответственность государства и его представителей строится на публичных началах, основана на принципе защиты не только личных интересов конкретного субъекта права, которым был нанесен ущерб, но и общественных, так как подобный прецедент нарушения каких-либо прав или неисполнения своих обязанностей имеет общесоциальное значение, что вытекает из публичного характера деятельности самой государственной власти³.

При понимании публично-правовой ответственности следует говорить об ответственности власти не только государственной, но и власти органов местного самоуправления, которые в силу ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти, а следовательно, не могут быть включены в собирательное понятие государства как субъекта ответственности.

¹ Матейкович М.С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. 2007. № 3. – С. 14

² Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Ответственность государства за действия должностных лиц: публично-правовая или частноправовая? // Правоведение. 1993. №1. С. 72 – 80

³ Горбунов Д.В. Ответственность государства перед гражданином как принцип правового государства. дис. ... канд. юр. наук. М., 2003. С. 92 – 93

Вместе с тем следует отметить, что государственные и муниципальные органы получают от народа не саму власть, а лишь право на осуществление такой власти⁴. В связи с этим необходимо вести речь об ответственности государства перед народом (отдельной личностью) за реализацию полномочий.

По объекту и объективной стороне публично-правовая ответственность охватывает не только отношения, регулируемые конституционным правом, но и уголовным, административным, финансовым, природоресурсным и иными отраслями права, связанными с регулированием компетенции законодательных и исполнительных органов государственной власти, их взаимоотношений с судебными и надзорными органами в процессе осуществления функций публичной власти⁵.

К публично-правовой следует отнести международную, уголовную, административную, конституционно-правовую и дисциплинарную ответственность. Названные разновидности юридической ответственности имеют общие черты:

- 1) рассматриваются в качестве результата правонарушения;
- 2) представляют собой государственное принуждение и содержат итоговую правовую оценку деяния со стороны государства, государственное порицание правонарушителя;
- 3) влекут за собой наступление негативных последствий для правонарушителя, предусмотренных санкцией правовой нормы;
- 4) всегда реализуются в установленной законом процессуальной форме⁶.

Основу правового регулирования юридической ответственности российского государства составляют нормы Конституции РФ. В самом ее тексте термин «ответственность» употребляется несколько раз (преамбула; ч. 3 ст. 41; ч. 1 и 2 ст. 54; ч. 2 ст. 122; п. 4 и 9 раздела второго). Из этого числа непосредственно в отношении государства и его представителей – 4 раза: ч. 3 ст. 41 «Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом»; ч. 2 ст. 122 «Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом»; п. 4 раздела второго «Совет Министров – Правительство Российской Федерации со дня

⁴ Кабышев В.Т. Выборы в Советы и избирательное право // Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. Вып. 1. С. 130

⁵ Юсупов А.С. Теоретические проблемы развития конституционно-правовой ответственности // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 1. С. 62

⁶ Пиголкин А.С. Теория государства и права: учебник для высш. учеб. заведений. М., 2003. С. 205

вступления в силу настоящей Конституции приобретает права, обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации...»; п. 9 раздела второго «На депутатов Государственной Думы – членов Правительства Российской Федерации не распространяются положения настоящей Конституции о неприкосновенности депутатов в части ответственности за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей».

Однако данный перечень не является исчерпывающим, так как исходя из смысла ст. 52 «Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба» и 53 «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» речь в них непосредственно ведется об ответственности государства. Именно на эти две статьи, в основном, ссылаются авторы при рассмотрении конституционных норм в сфере ответственности государства⁷.

Указанные нормы согласно п. 1 ст. 15 Основного закона имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, что позволяет говорить о них не только как о нормах-принципах, более подробно регламентированных в отраслевом законодательстве, но и как о нормах-правилах поведения, непосредственно регулирующих общественные отношения и являющихся нормативным основанием конституционной ответственности государства.

Институт конституционной (конституционно-правовой) ответственности является относительно новым для российской политической практики; доктрина конституционной ответственности и законодательная база для нее только формируются. Продолжаются научные дискуссии относительно юридической природы конституционной ответственности. В связи с неоднозначностью восприятия самой категории «конституционно-правовая ответственность» существуют серьезные различия в теоретических подходах к указанному виду ответственности, отсутствует единство в характеризующем ее категориальном аппарате.

По мнению Т.С. Зражевской, конституционно-правовая ответственность – «это самостоятельный вид юридической ответственности, выражающийся в установлении приоритетности защиты важнейших отношений, а также возможности наступления

⁷ Тактаев И.А. Ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный их органами и должностными лицами: дис. ... канд. юр. наук. М., 2003.

неблагоприятных последствий для субъектов конституционного права, нарушивших (или стремящихся нарушить) нормы конституционного законодательства»⁸. В.А. Виноградов под конституционной ответственностью понимает закрепленную конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемую возможностью применения мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия⁹.

Н.М. Колосова дает расширенное понятие конституционной ответственности как «ответственности властных структур перед обществом за реализацию тех полномочий, которые народ как единственный носитель власти передал конкретным государственным институтам и отдельным лицам», в том числе «ответственность государства за обеспечение прав и свобод человека и гражданина»¹⁰.

На основе высказанных точек зрения конституционно-правовая ответственность представителей государства определяется как самостоятельный вид юридической ответственности и заключается в претерпевании государством (его представителями) неблагоприятных последствий в результате нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав организаций, за которые предусмотрена конституционно-правовая санкция.

Государство самостоятельно определяет обстоятельства ее возникновения и механизм реализации, поэтому закрепление института конституционно-правовой ответственности может способствовать упорядочению уже существующих норм ответственности государственных органов и должностных лиц. Например, в целях установления реальной конституционной ответственности должностных лиц, осуществляющих полномочия федеральных органов государственной власти на территории РФ, представляется необходимым внести изменения в нормативные акты.

В частности, нормы конституционной ответственности должностных лиц, с одной стороны, можно объединить в самостоятельную главу Конституции РФ, закрепив в ней порядок и условия применения данного вида ответственности. С другой – видится целесообразным принять федеральный конституционный закон,

⁸ Зражевская Т.С. Проблемы конституционно-правовой ответственности государства. Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. № 3. С. 26

⁹ Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. С. 20 – 21

¹⁰ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 6

предусмотрев в нем конкретные процедуры и механизм привлечения государства к ответственности за нарушение норм конституционного законодательства¹¹.

На наш взгляд, следует также унифицировать основания привлечения к конституционной ответственности должностных лиц. В этом качестве должен выступать не только факт совершения преступления, но и любое отступление должностного лица от требований Конституции РФ, федеральных законов либо распоряжений вышестоящих федеральных органов. Было бы логичным предоставить Конституционному Суду РФ право привлекать к конституционной ответственности должностных лиц по решению вышестоящих федеральных органов государственной власти либо Государственной Думы РФ. Этим же правом следует наделить и представительные органы субъектов РФ в отношении глав их исполнительной власти.

Вопросы конституционной ответственности Президента РФ и лиц, занимающих руководящие посты в федеральных органах исполнительной власти, Конституцией РФ решаются настолько неполно и противоречиво, что перевод этой ответственности из сферы формально-юридической в сферу практическую является проблематичным и фактически не реальным¹².

Нам представляется возможным ввести в законодательном порядке в существующий перечень видов ответственности конституционную ответственность для всех субъектов политики (т. е. субъектов, принимающих государственно-политические решения), а именно: Президента РФ, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, Правительства РФ и федеральных министров, глав субъектов РФ, депутатов представительных органов субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления.

К мерам конституционной ответственности можно отнести отзыв депутата, должностного лица. Применительно к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации федеральный законодатель последовательно стоит на позиции недопустимости отзыва этих лиц¹³. Это вполне логично с учетом того, что основы статуса депутатов Государственной Думы определены в самой Конституции Российской Федерации. Однако отсутствие данного правового института прерывает юридическую связь между

¹¹ Юсупов А.С. Теоретические проблемы развития конституционно-правовой ответственности // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 1. С. 62

¹² Сырых В.М. Проблемы конституционной ответственности Президента РФ и руководителей органов федеральной государственной власти. Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. № 3. С. 24

¹³ Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. пособие: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 464

избирателями и депутатами после выборов, так как избиратели не имеют возможности отозвать того, кого избрали, в случае если депутат окажется недостойным этого звания.

В связи с этим обосновывается необходимость более четкого определения и формализации конституционной ответственности на всех уровнях власти: федеральном, региональном и местном. В качестве образца предлагается использовать механизм ответственности, предусмотренный для политических должностных лиц и органов местного самоуправления Федеральным Законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴. Данным законом предусматриваются формы участия гражданского общества в процессе привлечения государства (его представителей) к конституционной ответственности:

- собрания и конференции граждан, на которых заслушиваются отчеты депутатов представительных органов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления;

- право граждан требовать внеочередного отчета должностных лиц местного самоуправления по конкретному вопросу местного значения;

- голосование по отзыву депутата и иного выборного должностного лица местного самоуправления¹⁵.

Нуждаются в особом исследовании так называемые санкции ничтожности, которые далеко не все юристы относят к мерам юридической ответственности: признание актов или их отдельных положений неконституционными, отмена нормативных актов, противоречащих Конституции и уставам субъектов РФ¹⁶.

Проблема ответственности государства (его органов и должностных лиц) в сфере законотворчества – за издание незаконных нормативно-правовых актов, не восполнение пробелов и противоречий, бездействие в отношении создания единого правового пространства на территории Российской Федерации – при всей своей актуальности остается не разрешенной¹⁷.

¹⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁵ Знаменский Д.Ю. Ответственность и эффективность деятельности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации. Политологический аспект: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. С.13

¹⁶ Зражевская Т.С. Проблемы конституционно-правовой ответственности государства. Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. № 3. С. 27

¹⁷ Дорохова А.Б. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. № 3. С. 30 – 31

Конституционная норма п. 2 ст. 55 «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» не обеспечена юридической ответственностью лиц или органов, принявших и реализующих такой закон. Кроме того, нормативно-правовые акты не исчерпываются законами, большой массив составляют подзаконные акты. Как справедливо отмечает Н.С. Малеин, издание нормативно-правовых актов, нарушающих права и свободы граждан, представляет собой «превышение власти, злоупотребление правом издавать властные постановления, это правонарушение в сфере правотворчества и правоприменения»¹⁸.

Единственной закреплённой в законодательстве мерой ответственности в данном случае является отмена или признание неконституционными таких актов в судебном порядке, чему корреспондирует право гражданина обжаловать любые решения и действия (бездействие) органов государственной власти (ст. 46 Конституции РФ).

На наш взгляд, рассматриваемая мера конституционной ответственности государства должна применяться в совокупности с привлечением конкретных государственных служащих, разработавших и принимавших данный нормативно-правовой акт, к дисциплинарной ответственности за недобросовестное исполнение своих обязанностей. Таким образом, достигался бы принцип индивидуализации юридической ответственности, повышалось качество нормативно-правовых актов и дисциплина в органах власти.

Все сказанное позволяет сформулировать вывод о том, что конституционно-правовая ответственность является неотъемлемым институтом конституционного права. По словам В.А. Виноградова, она представляет собой специфическую обязанность участников отношений, складывающихся в сфере взаимодействия государства, общества и личности по поводу организации, осуществления и принадлежности публичной власти, выражающуюся в негативной государственно-правовой оценке неправомерных действий (бездействия) соответствующих органов и должностных лиц и предполагающую возможность применения к последним принудительных мер воздействия¹⁹.

Ответственность государства и его представителей не ограничивается конституционно-правовой ответственностью, гораздо чаще к представителям государства применяются меры ответственности, предусмотренные уголовным и административным правом.

¹⁸ Малеин Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 23

¹⁹ Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. С. 23

Понятие уголовной ответственности в Уголовном законе не раскрывается и является одним из самых сложных и спорных в науке уголовного права. Поэтому в последнее время все больше распространяется взгляд на уголовную ответственность как на сложное структурное образование, характеризующееся несколькими признаками²⁰, или включающее несколько компонентов. Именно такой подход к пониманию уголовной ответственности представляется наиболее правильным.

В ст. 8 УК РФ прямо указано единственное основание уголовной ответственности – установление всех признаков состава преступления в деянии, совершенном лицом, т. е. возникновение уголовной ответственности связано с фактом совершения преступления конкретным лицом. В этот момент между ним и государством фактически возникает уголовно-правовое отношение и уголовная ответственность. Вместе с тем, по нашему мнению, установление всех признаков состава преступления возможно только после установления лица, совершившего преступление, и предъявления ему обвинения (это возможно только в рамках уголовного процесса). И только с этого момента субъект преступления способен претерпевать лишения и правоограничения за совершенное им общественно опасное деяние.

Действующим УК РФ решен вопрос об уголовной ответственности государственных чиновников за совершение ими преступлений.

В российском обществе сформировалось устойчивое мнение о том, что, несмотря на проводимые реформы, деятельность государственного аппарата по-прежнему остается неэффективной, коррумпированной, отдаленной от нужд и запросов российских граждан. Функционирование властных структур не в полной мере устраивает и политическое руководство страны²¹.

В условиях рыночной экономики, свободной торговли коррупция не сводится к примитивным видам взяточничества (пакета с деньгами) и элементарных злоупотреблений. Поэтому Уголовный кодекс РФ, подготовленный без какого-либо анализа реалий и их прогноза на ближайшее будущее, не охватывает многих форм и видов социально опасной и реальной коррупции.

Борьба с коррупцией – это проблема не только уголовного права, а проблема общеправовая, социальная и политическая²². Юридические способы предотвращения, выявления и устранения

²⁰ Российское уголовное право. Общая часть / под ред. Ф.Р. Сундунова. Казань, 2007. С. 134

²¹ Буравлев Ю.М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право. 2008. № 11. С. 98

²² Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23

коррупции являются лишь составной частью мер по противодействию коррупции.

Построение правового государства и развитие институтов гражданского общества – лучшее средство профилактики коррупции и других злоупотреблений. Но это длительный путь, который предстоит пройти нашей стране, прежде чем верховенство закона станет естественным правилом жизни, а права и свободы человека и гражданина будут определять смысл и содержание деятельности всех ветвей власти и обеспечиваться правосудием.

Таким образом, для решения проблемы противодействия коррупции необходимы комплексный, системный подход, мобилизация всех здоровых сил российского общества на противодействие данному социально-негативному явлению, включая совершенствование юридической ответственности государства.

Административная ответственность является вполне органичной формой публичной ответственности²³, которая выражается в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему правонарушение.

Таким образом, административная ответственность – это публично-правовая ответственность, применяемая не только за совершение административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях, но и за совершение иных правонарушений в сфере властно-публичной административной деятельности государства и местного самоуправления, предусмотренных специальными федеральными законами.

С учетом указанных выше обстоятельств мы предлагаем внести изменения в КоАП РФ, изложив ч.1 ст. 2.1 в следующей редакции: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое наступает административная ответственность, в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Административная ответственность отличается своим субъектным составом. Субъектами этого вида ответственности являются как физические, так и юридические лица. К административной ответственности могут быть привлечены только юридические лица частного права, чей правовой статус регламентируется нормами частного права, а не публичного права. Вместе с тем в российском и зарубежном законодательстве называются такие юридические лица, к которым классификации на основе частного права могут применяться только

²³ Крусс В.И. Конституционное правопользование и юридическая ответственность // Государство и право. 2007. № 7. С.17

частично или совсем неприменимы. Это юридические лица публичного права²⁴.

Государственные органы и органы местного самоуправления являются самостоятельным видом субъектов в системе административных правоотношений. Они обладают полномочиями и выполняют функции государственного и публичного органа. Эта конструкция подтверждается и актами Президента РФ²⁵, где сказано, что полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на правах оперативного управления, выделяются из общей системы полномочий.

Сфера государственного управления включает правомочия по управлению доверенного ему государственного имущества, но органы исполнительной власти в целом не приравниваются к статусу гражданского юридического лица. На этом основании в ст. 2.1 КоАП РФ логично упомянуть о данных юридических лицах как субъектах административной ответственности. Это особенно важно в свете проводимой в России административной реформы, реформы государственной службы и антикоррупционной политики.

Вопрос об административной ответственности должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления заслуживает специального исследования.

Можно выделить как минимум четыре важнейших условия, при которых для должностных лиц может наступать административная ответственность:

1) совершение действий, содержащих прямое нарушение общеобязательных административных правил или правил поведения;

2) издание приказов (распоряжений) и указаний, которые нарушают положения установленных общеобязательных правил, т. е. не соответствуют им;

3) невыполнение принадлежащих им обязанностей по осуществлению контроля за исполнением подчиненными лицами установленных в нормативно-правовых актах общеобязательных правил поведения или административных процедур;

4) соблюдение установленных правил входит в круг должностных обязанностей и фиксируется в соответствующих должностных инструкциях.

²⁴ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журн. рос. права. 2005. № 5.

²⁵ Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

²⁵ Студеникина М.С. Административная ответственность должностных лиц // Закон. 1998. № 9. С. 92 – 95

Государственные служащие (должностные лица) являются специальными субъектами административной ответственности. Это выражается в том, что у данной категории лиц ответственность более строгая. Субъектами отдельных правонарушений могут быть только должностные лица; в ряде случаев они несут ответственность не только за свои действия, но и за действия подчиненных им лиц и т. д. Все это обусловлено тем, что должностные лица играют ведущую роль в государственном управлении и последствия их нарушений могут быть значительными²⁶.

В отдельных случаях правонарушение может содержать одновременно признаки как дисциплинарного проступка, так и административного правонарушения и влечет соответственно два вида ответственности (например, нарушение должностным лицом правил по охране труда и законодательства о труде может вызвать применение к нему соответствующих мер со стороны администрации государственного органа (дисциплинарная ответственность) и наложение административного штрафа государственными инспекторами по охране труда (административная ответственность, ст. 5.27 и 23.12 КоАП РФ).

Мы поддерживаем предложение об установлении административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям, а также государственных и муниципальных служащих, совершивших административные правонарушения коррупционного характера, с применением к ним дисквалификации в качестве административного наказания.

Серьезные проблемы имеются и в правовом регулировании дисциплинарной ответственности. Законодательство о дисциплинарной ответственности государственных служащих изобилует ссылочными и бланкетными нормами. В некоторых случаях нормативные правовые акты, на которые идет ссылка, вообще отсутствуют в действующем законодательстве. Помимо этого обезличивающаяся коллегиальность большинства административных решений не позволяет сегодня найти виновного в ошибочном или незаконном решении. Безответственность и безнаказанность больше всего способствует разрастанию и укреплению коррупции в системе государственной службы нашей страны.

Такое положение не может быть признано удовлетворительным. Назрела необходимость в создании для каждого должностного лица зоны его персональной ответственности, чему могли бы способствовать

²⁶ Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Ю. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право. 2008. № 9. С. 14-15

разработка и принятие основ или кодекса дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти.

Подобный закон мог бы содержать в концентрированном виде общие нормы о дисциплинарной ответственности должностных лиц. В его Особенной части следовало определить перечень дисциплинарных проступков и ответственность за каждый из них. В настоящее время применение дисциплинарных взысканий к государственным служащим лишено каких-либо объективных критериев и зависит по большей части от субъективного усмотрения непосредственного руководителя. В третьей части данного закона могли бы быть сосредоточены нормы, регламентирующие производство по делам о дисциплинарных проступках, в четвертой – определяющие порядок исполнения принятых решений.

Такой законодательный акт, на наш взгляд, способствовал бы унификации и систематизации законодательства о дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти и помог бы создать механизм, при котором авторы большинства административных решений либо награждались за успехи, либо порицались за волокиту, бездействие и ошибки, а также подлежали юридической ответственности за нарушения закона или должностных обязанностей.

Достаточно ярко проявляется роль государства как субъекта юридической ответственности в международно-правовых отношениях. Субъектом международного права является государство в целом, а не представляющие его органы и должностные лица²⁷.

В зависимости от специфики неблагоприятных последствий, возлагаемых на государство-правонарушитель, выделяют материальные и нематериальные (политические) виды ответственности. Наряду с видами ответственность государства подразделяется на формы, т. е. способы, с помощью которых это государство выполняет обязанности, вытекающие из его ответственности, и тем самым претерпевает соответствующие лишения²⁸.

В настоящее время никто не подвергает сомнению тезис о том, что невыполнение государством международных обязательств порождает его ответственность перед потерпевшими субъектами международного права²⁹. Однако при этом неоднозначно решается вопрос о круге субъектов международного права.

²⁷ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студ. юр. фак. и вузов. Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 24

²⁸ Левин Д.Б. Ответственность государства в современном международном праве. М., 1966. С. 114, 130 – 131

²⁹ Хачатуров Р.Л. Ответственность в современном международном праве. Тольятти, 1996. С. 13

С одной стороны, преобладает односторонний, глубоко проработанный в советский период подход к государству как субъекту международной ответственности только перед другими государствами либо международными организациями³⁰. С другой – признается международная правосубъектность индивида, рассматривается практика работы международных органов контроля и суда, приводятся примеры реализации принятых решений Европейского Суда по правам человека по частным искам граждан против государств³¹.

Таким образом, круг субъектов международного права не ограничивается лишь государствами и международными организациями. Международные отношения могут складываться и с участием индивидов: международно-правовая ответственность индивидов, защита их прав международным сообществом, наделение индивида международно-правовым статусом в соответствии с исполняемой должностью в международной организации, различные виды поощрений индивида со стороны международных организаций и т. д.

Ответственность государства перед отдельным гражданином в международном праве не была предметом самостоятельного отраслевого исследования. Она обсуждалась отечественными юристами преимущественно в рамках общей характеристики функций международных контрольных органов по защите прав человека и отчасти при рассмотрении права физических лиц на обращение за защитой своих интересов в межгосударственные органы³².

Международно-правовую ответственность государства перед личностью можно определить как обязанность конкретного государства ликвидировать все вредные для международного правопорядка и конкретного гражданина последствия правонарушения и понести лишения соразмерно содеянному перед индивидом (своим либо иностранным гражданином, лицом без гражданства), чьи права, закрепленные в международно-правовых актах, были нарушены.

Все выше изложенное позволяет говорить о международной ответственности государства перед индивидом как о самостоятельном виде юридической ответственности. Необходимость существования и развития последнего обусловлена такой задачей международного права, как всесторонняя и эффективная защита основных прав и свобод человека³³.

³⁰ Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения. Киев, 1976 и др.

³¹ Марченко М.Н. Юридическая природа и характер решений Европейского Суда по правам человека // Государство и право. 2006. № 2. С. 11 – 19

³² Верещетин В.С. Международный Суд на новом этапе // Мос. журн. междунар. права. 2002. № 2. С. 74 – 85

³³ Горбунов Д.В. Ответственность государства перед гражданином как принцип правового государства. дис. ... канд. юр. наук. М., 2003. С.102

Можно сделать следующие выводы.

1. К публично-правовой ответственности государства и его представителей следует отнести международную, уголовную, административную, конституционно-правовую и дисциплинарную ответственность.

2. Конституционно-правовая ответственность представляет собой специфическую обязанность участников отношений, складывающихся в сфере взаимодействия государства, общества и личности по поводу организации, осуществления и принадлежности публичной власти, выражающуюся в негативной государственно-правовой оценке неправомерных действий (бездействия) соответствующих органов и должностных лиц и предполагающую возможность применения к последним принудительных мер воздействия.

3. Мы предлагаем разработать и принять единый законодательный акт, в котором в концентрированном виде содержались бы общие нормы о дисциплинарной ответственности всех государственных служащих.

4. Достаточно ярко проявляется роль государства как субъекта юридической ответственности в международно-правовых отношениях, что позволяет говорить о международной ответственности государства перед индивидом как о самостоятельном виде юридической ответственности. Необходимость существования и развития последнего обусловлена такой задачей международного права, как всесторонняя и эффективная защита основных прав и свобод человека.

5. Защиту прав и законных интересов частных лиц в конфликтах с государством и его органами и должностными лицами целесообразно осуществлять с привлечением представителей гражданского общества. Это положение требует законодательного закрепления форм участия гражданского общества при содействии в привлечении к юридической ответственности государства и его представителей.

С этой целью предлагаем на законодательном уровне закрепить такие формы участия представителей гражданского общества, как общественное обвинение, общественная защита, обмен информацией между представителями государства и гражданского общества о состоянии дел в области защиты прав и законных интересов личности и организации, совместные мероприятия по данным проблемам, например, в формах, которые предусмотрены при осуществлении общественного контроля за деятельностью государственных служащих.

Вместе с тем полагаем, что сильное правовое государство, будучи управляющей системой, признающей свою зависимость от гражданского общества, непременно должно обеспечить исполнение обязанностей всеми субъектами социальных отношений. Носителями обязанностей выступают все субъекты общества: человек, общество, граждане, государство, его органы. В число предписаний включается и

несение юридической ответственности. Игнорирование данного положения на практике порождает ситуацию, согласно которой государство должно наказывать само себя, что противоречит логике ответственности, которая должна носить внешний по отношению к правонарушителю характер.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. пособие: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010.
2. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Ответственность государства за действия должностных лиц: публично-правовая или частноправовая? // Правоведение. 1993. №1.
3. Буравлев Ю.М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право. 2008. № 11.
4. Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения. Киев, 1976 и др.
5. Верещетин В.С. Международный Суд на новом этапе // Мос. журн. междунар. права. 2002. № 2.
6. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000.
7. Горбунов Д.В. Ответственность государства перед гражданином как принцип правового государства. дис. ... канд. юр. наук. М., 2003.
8. Дорохова А.Б. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. № 3.
1. Знаменский Д.Ю. Ответственность и эффективность деятельности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации. Политологический аспект: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007.
2. Зражевская Т.С. Проблемы конституционно-правовой ответственности государства. Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. № 3.
3. Кабышев В.Т. Выборы в Советы и избирательное право // Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. Вып. 1.
4. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000.
5. Крусс В.И. Конституционное правопользование и юридическая ответственность // Государство и право. 2007. № 7.
6. Левин Д.Б. Ответственность государства в современном международном праве. М., 1966.

7. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7.
8. Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Ю. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право. 2008. № 9.
9. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студ. юр. фак. и вузов. Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005.
10. Малеин Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6.
11. Марченко М.Н. Юридическая природа и характер решений Европейского Суда по правам человека // Государство и право. 2006. № 2.
12. Матейкович М.С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. 2007. № 3.
13. Пиголкин А.С. Теория государства и права: учебник для высш. учеб. заведений. М., 2003.
14. Российское уголовное право. Общая часть / под ред. Ф.Р. Сундурова. Казань, 2007.
15. Студеникина М.С. Административная ответственность должностных лиц // Закон. 1998. № 9.
16. Сырых В.М. Проблемы конституционной ответственности Президента РФ и руководителей органов федеральной государственной власти. Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. № 3.
17. Тактаев И.А. Ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный их органами и должностными лицами: дис. ... канд. юр. наук. М., 2003.
18. Уголовное право. Общая часть: учебник. 2-е издание перераб. и доп. / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рарога, А.И. Чучаева. М., 2008.
19. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
20. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
21. Хачатуров Р.Л. Ответственность в современном международном праве. Тольятти, 1996.
22. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журн. рос. права. 2005. № 5.
23. Юсупов А.С. Теоретические проблемы развития конституционно-правовой ответственности // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 1.

PUBLICLY-LEGAL RESPONSIBILITY OF THE STATE AND ITS REPRESENTATIVES

I.A. Tolstova

Tver¹ Institute of Ecology and Right

Public-right responsibility of the state and its representatives is characterized in this article; it is based the necessity of perfection of legislation about juridical responsibility of the state and its representatives with registration of anticorruption legislation.

***Key words:** state; juridical responsibility; public-right responsibility; kinds of public-right responsibility.*

Об авторе:

ТОЛСТОВА Ирина Александровна – канд. юр. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Тверского института экологии и права, e-mail: Ledi.smol@yandex.ru; 170001, г. Тверь, проспект Калинина, 23.