

А. И. ЩЕРБАК

**правовая
ответственность
должностных лиц
аппарата
государственного
управления**

АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНСКОЙ ССР
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

А. И. ЩЕРБАК

**правовая
ответственность
должностных лиц
аппарата
государственного
управления**

В работе исследуются актуальные теоретические и практические вопросы правовой ответственности должностных лиц: ее сущность и назначение; взаимодействие различных видов правовой и социального ответственности должностных лиц; направления совершенствования нормативного регулирования. Особое внимание уделено конституционным основам института.

Для научных, и практических работников в области государственного управления.

Ответственный редактор
В. В. ЦВЕТКОВ

Рецензенты В. В. ЕРЕМЕНКО,
В. Ф. КУЗНЕЦОВА, Ю С. ШЕМШУЧЕНКО

Редакция философской и правовой литературы

11002-053

Щ ----- 123-80 1203030000

M221(04)-80

© Издательство "Наукова думка", 1980

Успешное выполнение исторической программы десятой пятилетки неизмеримо повышает требования к аппарату государственного управления и, прежде всего, к должностным лицам. На XXV съезде КПСС были подвергнуты критике еще встречающиеся случаи бесхозяйственности и расточительства, формализма и бюрократизма, волокиты, стяжательства и карьеризма, бездушного отношения к людям у некоторых должностных лиц, а также поставлена задача повысить ответственность руководителей за выполнение возложенных на них обязанностей. Решению этой задачи в арсенале других правовых средств служит институт правовой (юридической) ответственности должностных лиц. Функционирование названного института направлено прежде всего на укрепление социалистической законности в государственном управлении.

В деятельности аппарата советского государственного управления социалистическая законность — это точное и неукоснительное соблюдение норм и требований права всеми субъектами управленческих отношений: государственными органами, предприятиями, организациями и их должностными лицами, общественными организациями и отдельными гражданами. Должностные лица, руководители, как известно, играют ведущую роль в управлении, и последствия их правонарушений весьма значительны. Это дает основания считать соблюдение ими норм и требований права стержнем законности в государственном управлении. Особое социальное значение деятельности руководителей обуславливает то, что персональная ответственность должностных

¹ См.: Материалы XXV съезда КПСС. М, 1976, с. 39, 45, 52, 54—55, 60—61, 99, 133, 172—174.

лиц за допущенные нарушения имеет большое воспитательное значение для всего аппарата и для широких слоев населения: строгая ответственность работников аппарата управления укрепляет веру трудящихся в государство, в закон, является одной из гарантий демократизма социалистического государства. Ф. Энгельс считал основным условием всякой свободы «ответственность всех чиновников за все свои служебные действия по отношению к любому из граждан перед обыкновенными судами и по общему праву»².

Институт ответственности должностных лиц аппарата государственного управления получил свое дальнейшее развитие в новом Основном Законе СССР. В Конституции СССР и конституциях союзных республик установлены основы межотраслевого института ответственности должностных лиц, включающего их юридическую, политическую, моральную ответственность и ответственность перед советскими общественными организациями.

Конституция является надежной основой для дальнейшего совершенствования законодательства, значительного повышения качества и эффективности практической работы во всех звеньях аппарата государственного управления. Это в свою очередь требует разработки направлений управленческо-правовых исследований, вытекающих из новой Конституции СССР, решений ноябрьского (1979 г.) Пленума ЦК КПСС, постановлений ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы», «О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов» и постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности и качества работы».

Одно из таких направлений — проблема ответственности должностных лиц в управлении, решение которой позволит значительно повысить эффективность управленческой деятельности. Выступая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва, тов. Л. И. Брежнев сказал: «...наведение долж-

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 34, с. 103.

ного порядка... в государственной и общественной жизни,— это большой резерв в развитии нашего общества. Покончив с такими явлениями, как нерадивость в труде, разбазаривание социалистической собственности, формально-бюрократическое отношение к делу и к людям, мы намного ускорим движение страны вперед, улучшение жизни всего народа»³.

Задачей исследования является восполнение пробела в управленческо-правовой литературе о сущности института юридической ответственности должностных лиц в государственном управлении, взаимодействии различных видов социальной ответственности должностных лиц, разработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования данных правоотношений и определение возможных перспектив развития юридической ответственности должностных лиц в социалистическом государственном управлении в свете новой Конституции СССР.

³ Брежнев Л. И. О Конституции СССР. М., 1977, с 41.

1. Проблема понятия правовой ответственности

Вопросы правовой ответственности постоянно находятся в поле зрения советского обществоведения⁴. Ответственность необходимо присутствует во всех общественных отношениях. Ответственность — является упорядочивающей формой связи в структурах социальных отношений (экономических, политических, правовых, нравственных). Отвлекаясь от различий общественных отношений, следует признать, что общие для них закономерности, рассматриваемые с позиций марксистско-ленинской методологии, распространяются и на правовую ответственность, так как известно, что правовая (юридическая) ответственность является частным (отраслевым) проявлением общесоциологического феномена — социальной ответственности.

Существование социальной ответственности обусловлено нормативным регулированием общественных отношений, содержание которого в свою очередь определено производственно-экономическим укладом. В связи с этим и социальная ответственность имеет объективный характер, который постоянно учитывается при диалектико-материалистическом анализе. Но конкретной личностью система нормативного регулирования

⁴ См., напр.: *Черменина А. П.* Проблема ответственности в современной буржуазной этике.— *Вопросы философии*, 1965, № 2; *Тугаринов В. И.* Личность и общество. М., 1965; *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970; *Самощенко И. С., Фарукишин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971; *Алексеев С. С.* Проблемы теории права, т. 1, 2. Свердловск, 1972; *Головко Н. П.* Проблема ответственности в марксистской этике. Киев, 1972; *Пахотный А. Ф.* Свобода и ответственность. Харьков, 1972; *Яковлев Б. С.* Ответственность как фактор регуляции поведения личности.— В кн.: *Научное управление обществом*, вып. 9, 1975; *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность (вопросы теории). М., 1976, и др.

воспринимается как субъективное установление социальных групп. Их нормотворческая деятельность в социальных нормах воспроизводит объективную необходимость, опосредствует требования производственно-экономических отношений применительно к группам личностей и отдельным личностям. Такое субъективное нормотворчество становится для личности объективным, т. е. внешним, не зависящим от воли требованием при выборе альтернативы поведения.

Следовательно, поведение личности в обществе ограничено определенными рамками, различающимися в зависимости от ее общественных связей. Каждая группа связей регулируется социальными нормами, которые, действуя в единстве, представляют сложную систему нормативного регулирования. Ее функционирование, имеющее цель направлять общественные процессы согласно предписаниям социальных норм, и в первую очередь правовых, обеспечивается установлением ответственности за должное поведение.

Социальная ответственность может выступать в виде моральной, правовой, политической, ответственности перед общественными организациями. Виды ответственности — это меры поддержания моделируемой нормами динамики социальных процессов посредством очерчивания границ деятельности их участников. Характеристики отраслевых видов, в том числе правовой ответственности, соотносятся с характеристиками социальной ответственности как частного с общим.

В целом, ответственность можно определить как зависимость поведения субъекта от требований социальных норм. Эта зависимость в сфере правового регулирования приобретает особую черту — претерпевание⁵.

При исследовании правовой ответственности особое внимание следует уделить предпосылкам и основаниям ее существования. Это позволит глубже вскрыть ее объективную обусловленность. Другими словами, задачей настоящего исследования является раскрытие объективной природы юридической ответственности. Эту задачу автор решает применяя системный метод, позволяющий представить теорию ответственности как ор-

⁵ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права, т. 2. Свердловск, 1964, с. 183.

ганизационно-управленческую, т. е. влияющую на развитие объективно организованных структур. «Методологическая основа изучения ответственности обогащается применением системного метода, включающего поэлементный, структурный, функциональный, процессуальный анализ этого явления и позволяющего несколько продвинуться в понимании ⁶ ответственности как института организации управления».

Ответственность является одним из способов детерминации общественного действия субъектов. Ответственность как регулятор поведения людей существует с самого зарождения общества. Это социальное явление развивалось, модифицировалось в строгом соответствии с социально-экономическим развитием на каждом этапе, а также с соотношением классовых сил.

Каждый поступок субъекта обусловлен комплексом факторов, ведущим из которых является материальный. На этом основывается ответственность, которая является как бы вторичной детерминантой поведения субъекта, однако ввиду возможности непосредственного воздействия на субъект она приобретает первостепенное значение. Требования ответственного поведения опосредствуют объективную необходимость для субъекта.

Восприятие требований объективной необходимости как бы предваряет волевые поступки. Следовательно, несмотря на то, что поведение субъекта детерминировано материальными условиями, решающее слово остается за сознанием, активно отражающим воздействие социальной среды, «детерминизм не только не предполагает фатализма, а, напротив, именно и дает почву для разумного действованиа» ⁷. Сочетание способности разумного действованиа и детерминации поведения приводит к противоречивости положения субъекта в системе общественных отношений. Оно характеризуется, с одной стороны, объективной включенностью субъекта в относительно устойчивую цепь причинно-следственных связей, определяющих его поведение, а с другой — возможностью избирательно реагировать на ситуацию.

⁶ Бачило И.Л. Институт ответственности в управлении,— Советское государство и право, 1977, №6, с. 41.

⁷ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 1, с. 440.

Возможность выбора и общественное значение избранного варианта поведения в единстве являются предпосылкой ответственности человека перед людьми и обществом в целом ⁸.

Таким образом, правовая ответственность имеет объективные предпосылки. Это прежде всего общественная природа человека, поскольку даже его личностные и психофизиологические компоненты имеют социальное значение. В современных условиях социальное бытие человека представляет собой сложнейшее переплетение связей и отношений, обуславливающее взаимозависимость поступков индивида и интересов общества. Взаимозависимость усугубляется тем, что общественная природа личности постоянно усложняется под воздействием современных процессов научно-технической революции, особенно динамичных в сфере управления.

Как известно, взаимоотношения людей по поводу материального производства выступают определяющим фактором в связях между личностями. На этой основе общественные связи личности дополняются участием в различного рода производственных, производственно-вспомогательных и непроизводственных (семейных, творческих, культурно-спортивных и др.) социальных образованиях и коллективах, которые влияют определенным образом на нее. Личность проходит как бы через несколько этапов созревания коммуникативных возможностей. В каждом новом отношении ее обязанности возрастают и, следовательно, увеличивается объем возлагающихся на личность, адекватных обязанностям, видов ответственности.

Функционирование любого общественного образования утверждает в качестве своего регулятора определенную совокупность норм, формализующих основные действия и процессы.

При этом, совместная деятельность даже двух человек основывается на взаимных уступках в автономии,

⁸ См.: Яковлев Б. С. Ответственность как фактор регулирования поведения личности.— В кн.: Научное управление обществом, вып. 9. М., 1975, с. 115. В этой связи весьма значительным представляется высказывание Гиндева П. «Именно участие человека в осуществлении порученного дела означает ответственность. Нет и не может быть ответственности, когда человек не действует» (Гиндев П. Демократия, свобода, отговорность. София, 1969, с. 100).

на подчинении единой воле, формулируемой регламентирующими правилами. Отдельный член социального образования из системы регулирования всем образованием в целом выбирает те формы и правила, адресатом которых он является. Из них он познает требования необходимого поведения. Способность самоориентации — это и условие деятельности личности. Общность поручает индивиду сыграть определенную роль, либо исполнить какую-нибудь функцию и, вместе с тем, требует этого исполнения посредством нормативного регулирования. Система нормативного регулирования выступает как бы передаточным механизмом от общности к индивиду, и обратно. При этом категория «ответственность» обозначает обязанность индивида исполнить адресованную ему общегрупповую волю, подкрепленную правом инстанции воли добиваться исполнения при помощи установленных средств и методов. Таким образом, наличие нормативного регулирования социальных связей субъекта выступает объективной предпосылкой ответственности. Для того чтобы отразиться на жизнедеятельности индивида, объективные предпосылки ответственности должны пройти через его сознание и волю, т. е. соединиться с субъективными предпосылками. При выяснении сущности предпосылок ответственности Ф. Энгельс указывал на необходимость рассмотрения прежде всего вопроса о свободе воли субъекта, о соотношении между необходимостью и свободой⁹. «...Человек только в том случае несет полную ответственность за свои поступки, если он совершил их, обладая полной свободой воли...»¹⁰. Полной она является в том смысле, что человек абсолютно независим от внешних влияний во внутренней самомотивации.

Следовательно, проявлению объективных оснований юридической ответственности в конкретных поступках субъекта предшествует исходная предпосылка «свобода воли» в его сознании. Свобода воли, т. е. способность к альтернативному действию, обуславливает ответственность лица за результат, достижение которого было на него возложено правовой нормой. Альтернативное действие проявляется в поведении субъек-

⁹См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 20, с. 115.

¹⁰Там же, т. 21, с. 82.

та урегулированных правом отношений как его личная воля.

Однако игнорировать естественные и общественные факторы нельзя. Материалистический анализ системы индивид — общество дает неопровержимые доказательства относительности независимости человеческого мышления от биосоциальной среды. Индивидуальная воля выступает как продукт взаимодействия в сознании условий, потребностей, желаний и осведомленности мыслящего и действующего индивида. Взаимодействие объективных факторов ответственности, побуждающих к действию через потребность, и субъективных, в которых личность определяет принципы и формы деятельности, обуславливает конкретное содержание ответственности¹¹.

Различия в субъективных предпосылках при одинаковых объективных определяют целеполагание личности, совпадающее или не совпадающее с требованиями ситуации. При совпадении целеполагания и этих требований, ответственность личности проявляется в стимулирующей действие форме. Эту сторону воздействия ответственности на поведение субъектов называют позитивной или активной. Она имеет проспективный характер, обращена к будущему поведению, стимулируя надлежащее выполнение объективно-обусловленных требований. Несовпадение целеполагания личности с объективными требованиями ситуации ведет к негативной ответственности, сдерживающей действие и находящей свое «материальное» выражение в наказании¹². Негативный аспект ответственности называют ретроспективным или пассивным, поскольку он всегда связан с оценкой уже совершенного.

Таким образом, в механизме правовой ответственности прослеживается два аспекта — активный (проспективный) и пассивный (ретроспективный). Первый аспект — это правоотношение, в котором происходит личностная ориентация поведения, самоподчинение желаний, устремлений, деятельности индивида предписаниям адресованных ему правовых норм. Второй — правоотношение между субъектом, нарушившим юридическое правило поведения, и обществом (в лице государ-

¹¹ См.: Косолапов Р., Марков В. Свобода и ответственность. М., 1969, с. 65.

¹² См.: Там же, с. 67.

ства, класса, общественной организации), установившим и охраняющим это правило. Содержанием данного правоотношения является применение к нарушителю установленных мер воздействия для пресечения нарушения, возмещения ущерба и предупреждения подобного в будущем.

Ответственность в активном аспекте тесно связана с субъективным правом. В юридической литературе субъективное право определяют как гарантированную и охраняемую принудительной силой государства и авторитетом общества возможность для граждан вести себя определенным образом и требовать соответствующего поведения от других обязанных субъектов¹³.

Поскольку субъективное право суть возможность определенного поведения, оно необходимо предшествует любому акту субъекта. При этом ответственными актами являются лишь те, которые особо оговорены в правовых нормах посредством установления обязанности их совершения или санкций за правонарушение. Наглядное представление дает законодательная формулировка позитивного аспекта ответственности в Общем положении о министерствах СССР: «Министерство СССР несет перед партией, государством и народом ответственность за состояние и дальнейшее развитие отрасли, научно-технический прогресс и технический уровень производства, качество выпускаемой продукции и за наиболее полное удовлетворение потребностей страны во всех видах продукции отрасли»¹⁴. Здесь ответственность является средством, обеспечивающим основные функции министерства. Позитивная и негативная ответственность являются сторонами единого механизма правовой ответственности, они неразрывно связаны и дополняют друг друга при ведущей роли позитивной.

Различия и взаимодействие аспектов юридической ответственности прослеживаются в соотношении государственного убеждения и принуждения¹⁵. Существо-

¹³ См., напр.: Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972; Кузнецов¹⁴ А. В. Уголовное право и личность. М., 1977. с. 38—41.

¹⁴ СП СССР, 1967, № 17, ст. 116.

¹⁵ О соотношении убеждения и принуждения см.: Козюбра Н. И. Убеждение и принуждение в советском праве на совре-

вание юридической ответственности возможно только благодаря приданию нормам права государственно-властного, общеобязательного характера. Нормы права и юридическая ответственность основаны на возможности государственного принуждения. Но если субъект выполняет предписание права, следовательно, он убежден в необходимости такого поступка. Почему убежден,— это другой вопрос. Иногда лучшим аргументом убеждения является угроза санкции, т. е. ретроспективный аспект ответственности. Тем не менее исполненная обязанность, как представляется, олицетворяет реализацию активного аспекта ответственности, тогда как правонарушение влечет за собой ретроспективную юридическую ответственность, всецело основанную на государственном принуждении.

Двухаспектная трактовка юридической ответственности не нова в литературе. Однако, основания к активной ее разработке, на наш взгляд, окончательно созрели именно в настоящее время, в условиях общества развитого социализма. Разработка двух аспектов юридической ответственности требует уточнения понятий. «Категориальная система категорий теории права,— считает А. М. Васильев,— будет достоверной, когда в связях ее элементов найдет отражение объективная диалектика взаимодействия правовых явлений и процессов»¹⁶. В юриспруденции ответственность традиционно понималась как исключительно отрицательные последствия для правонарушителя. Такая трактовка вызвала возражения у философов и социологов, считающих такой подход к данному понятию недостаточно глубоким¹⁷.

Как полагают некоторые авторы, традиционный подход оправдан особенностями генезиса категории. Юридическая ответственность неизменно была одним из краеугольных камней всех правовых доктрин. При разработке и законодательном оформлении правовых систем прежде всего преследовалась цель установления карательных мер за неуютное законодателю поведение,

на данном этапе коммунистического строительства. Автореф. канд. дис. Киев, 1968.

¹⁶ Васильев А. М. Правовые категории. М., 1972, с. 98.

¹⁷ См., напр.: Гроссман Х. Свобода и ответственность.— В кн.: Философские проблемы общественного развития, вып. 2. М., 1974. с. 19 и далее.

часто даже без описания состава правомерных и неправомерных действий (бездействий) и условий их совершения. Истории права известны системы правового регулирования, где меры (санкции) юридической ответственности занимали и занимают доминирующее положение среди иных средств в арсенале законодателя для принуждения субъектов к выполнению правовых предписаний. Тогда ответственность была основным (и часто единственным) средством правового регулирования. В результате юристы большинства государств гораздо глубже и детальнее разработали систему норм и практику применения института ответственности — основного среди институтов государственного принуждения в классовом обществе. Для подтверждения этого достаточно сравнить объемы исследований в уголовно-правовой науке с другими отраслями права.

Предшествующую социализму историю человечества К. Маркс и Ф. Энгельс назвали «предисторией», так как марксизм-ленинизм измеряет историю человеческого общества потенциальными возможностями осуществления в нем свободы. При капитализме право исключительно занято консервацией наиболее выгодных условий эксплуатации производителей. Поэтому в эксплуататорских социально-экономических формациях возможна исключительно ретроспективная ответственность, т. е. ответственность за нарушение сформулированной в норме воли экономически господствующего класса. «Именно такая тысячелетняя традиция всей старой философии и общественной мысли в целом связывать ответственность с возмещением, с наказанием за непослушание «рока», «бога» или за неподчинение общепринятым устоям — именно эта традиция и является своеобразной гносеологической причиной того, что понимание ответственности как по преимуществу ретроспективной преобладает до сих пор»¹⁸.

Эта юридическая традиция обуславливает то, что при классификации правонарушений отправной точкой является преступление, а структура уголовных кодексов чаще всего становится образцом для законодательных конструкций в других отраслях права. Психологические проблемы правового регулирования зачастую

¹⁸ Косолапов Р., Марков В. Свобода и ответственность, с. 68.

ограничиваются изучением мотивации противоправных актов правонарушителей¹⁹.

Но этой причине правовое (и не только правовое) воспитание оперирует в основном примерами из «жизни» преступников. Считается, что информация об антиобщественном поведении и наказании за него наиболее действенно способствует воспитанию правомерного поведения²⁰. Не отрицая действенности подобных средств, мы склоняемся к мысли, что всестороннее исследование позитивной ответственности будет способствовать устранению еще встречающейся схематичности в правовоспитательной работе.

Социализм является общественным строем, основанным на активной созидательной деятельности людей. Впервые в истории человечества личность при социализме получила возможность целенаправленно преобразовывать действительность, используя познанные объективные закономерности развития природы и общества. По отношению к жизни и деятельности личности в обществе развитого социализма задача права наполняется качественно новым содержанием. Право становится инструментом созидания. Так, XXV съезд КПСС отметил расширение рамок правового регулирования, связанного со специализацией существующих и возникновением новых областей человеческой деятельности. В этих условиях «основное назначение права и законности состоит в регулировании положительных

¹⁹ В этой связи заслуживает внимания высказывание П. Е. Недбайло о необходимости изучения действия права, прежде всего, в правомерных поступках по социальным результатам «нормального» действия права. Зачастую выводы о действии права, основанные только на изучении аномалий противоправного поведения, ошибочны теоретически и практически, поэтому П. Е. Недбайло призывал «изучать по правилу, а не по исключению». (См.: *Методологические проблемы советской юридической науки. Материалы научной конференции*. К., 1966, с 18—20).

²⁰ Справедливо пишет Н. И. Сидоренко, что категорический запрет в правовой норме ориентирует человека не на активную деятельность, а лишь на безусловное соблюдение требования. (См.: *Сидоренко Н. И. Моральные нормы и их усвоение личностью*. Автореф. канд. дис. М., 1976, с. 6). При этом следует учитывать, что значительная часть норм советского права, по нашему мнению, и норм юридической ответственности носит поощрительный, стимулирующий характер (См.: *Баранов В. М. Поощрительная норма советского социалистического права*. Автореф. канд. дис. Саратов, 1975).

действий субъектов общественной жизни»²¹. Динамизм развития советского общества, масштабы коммунистического строительства выдвигают на первый план позитивное содержание ответственности, которое призвано стать одним из главных факторов и стимулов в созидательной работе общества. Таким образом, пропаганда активного аспекта юридической ответственности продиктована развитием социалистических общественных отношений. В общесоциальном масштабе самоконтроль, исполнение установленных обществом обязательных требований к поведению, чувство высокой активной ответственности за каждое порученное дело становятся наиболее существенными чертами современного человека, условиями развития социалистического общества. Активность субъекта и его свободы в современных условиях являются главенствующим содержанием общественных отношений.

Рассмотрение юридической ответственности в активном аспекте позволяет глубже вскрыть ее социальную ценность, которая носит ярко выраженный антиэнтропийный, созидательный характер. Расширение сферы правового регулирования говорит о больших возможностях использования правовых стимулов активности, тогда как исключительная «ретроспективизация» содержания ответственности значительно обедняет теоретическую часть проблемы. Для подтверждения актуальности, более того, необходимости исследования активного аспекта ответственности можно сослаться на стремительно возрастающую социальную ценность таких характеристик современной личности, как самосознание, самоконтроль, самонаправленность и других, влияющих на исполнение требований права.

Широкое понимание реальной природы юридической ответственности является настоящей необходимостью, обусловленной современным общественным развитием и, несомненно, выходит за пределы внутринаучных, «технологических» проблем исследования. Как уже указывалось, признание существования активного аспекта юридической ответственности вытекает из действующих законов и нормативных актов. Кате-

¹¹ Недбайло П. Е. О юридических гарантиях применения правовых норм,- Правоведение, 1971, № 3, с. 52.

горя ответственность» в диалектическом единстве двух указанных аспектов широко используется в советском конституционном законодательстве. В новой Конституции СССР установлена ответственность применительно к нескольким группам субъектов: «сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом»; ряд конституционных норм об ответственности государственных органов и их должностных лиц перед народом и государством (ст. 3, 4, 32, 135); ответственность государственных и общественных органов и должностных лиц перед Советами народных депутатов и народными депутатами (ст. 2, 93, 105, 125); ответственность государственных и общественных организаций и их должностных лиц перед органами народного контроля (ст. 92). Особо оговорена в ст. 130 ответственность Совета Министров СССР: «Совет Министров СССР ответственен перед Верховным Советом СССР и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета СССР — перед Президиумом Верховного Совета СССР, которому подотчетен».

В действующем законодательстве имеется значительное число норм, в которых о правовой ответственности говорится, как об обязанности выполнять определенную функцию, обеспечить какой-либо результат²².

Таким образом, мы разделяем точку зрения некоторых авторов, считающих, что двухаспектная трактовка правовой ответственности отражает реальные закономерности правового регулирования различных сторон социальной действительности²³.

²² См., напр.: Положение о Министерстве лесного хозяйства УССР, утвержденное постановлением Совета Министров УССР от 2 февраля 1970 г., в котором указано: «Министерство лесного хозяйства УССР несет ответственность за состояние и дальнейшее развитие лесного хозяйства и лесозаготовок, научно-технический прогресс в отрасли, организацию охраны и обеспечения воспроизводства лесных богатств для потребности народного хозяйства и населения». В п. 20 Положения о Министерстве черной металлургии УССР, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 20 февраля 1969 г. говорится: «Министр черной металлургии УССР несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и обязанностей.» — СП УССР, 1969, № 10, ст. 18.

²³ См.: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970, с. 11—12; *Астемиров З. А.* Уголовная ответственность и наказание несовершеннолетних. М., 1970. *Черных Е. В.*

Двухаспектная трактовка содержания юридической ответственности вызвала, однако, возражения²⁴.

Признавая два аспекта содержания ответственности в общесоциологическом плане И. С. Самощенко и М. Х. Фарушкин отрицают целесообразность подобной схемы в правоотношениях. Но ведь право регулирует те же самые общественные отношения, придавая им специфический характер, не изменяя вместе с тем их сущности.

Хотя двухаспектная трактовка понятия юридической ответственности спорна, тем не менее все больше авторов склоняется к ее признанию²⁵. Интересно в этой связи высказывание О. Э. Лейста: «...такая категория существует (позитивная ответственность.— А. Щ.). Советское законодательство давно и широко использует особую конструкцию ответственности, выражающую не столько охранительную роль социалистического государства, сколько демократические основы его организации и творческие функции»²⁶.

Доминировавший до последнего времени взгляд на юридическую ответственность не отражает произошедшие изменения в общественных отношениях, в труде, сознании современной личности. В настоящее время специальная юридическая терминология становится все более общеупотребительной. В особенности это касается сферы управленческих отношений. Это естественно, поскольку объективные процессы демократизации

Некоторые вопросы теории юридической ответственности.— В кн.: Вопросы теории государства и права. Саратов, 1971, с. 179—193; *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. К., 1976, с. 19—22; *Барабаш А. Т.* К вопросу о понятии дисциплинарной ответственности рабочих и служащих.— Проблемы социалистической законности, 1977, № 2, *Строгович М. С.* Сущность юридической ответственности.— Советское государство и право, 1979, № 5.

²⁴ См.: *Самощенко И. С., Фарушкин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству, с. 110.

²⁵ См., напр.: *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972; *Попков В. Д.* Гуманизм советского права. М., 1972, с. 142; *Еременко Ю. П., Рудинский Ф. М.* Проблема ответственности в советском государственном праве.— В кн.: Юридическая ответственность в советском обществе, вып. 9. Волгоград, 1975, с. 33—34.

²⁶ *Лейст О. Э.* Позитивная ответственность по советскому праву.— Вестник, МГУ, 1977, №1, с. 4.

управления, овладение советскими гражданами и государственными служащими основами правовых знаний в определенной степени нивелируют профессиональную обособленность юристов. К тому же в правовом оформлении нуждаются и вновь возникающие общественные отношения. В связи с этим традиционные дефиниции наполняются новым содержанием. Пересмотр правовой терминологии неизбежен, поэтому юридическая наука должна своевременно учитывать эволюционные процессы, чтобы не произошло своего рода инфляции дефиниций. По нашему мнению, двухаспектная трактовка способна предупредить подобное явление в отношении термина «юридическая ответственность». Понятно, что речь идет не об изменении самого термина, а о более полном раскрытии его содержания и роли в условиях развернутого строительства коммунизма, законодательно оформленного новой Конституцией СССР. Кроме того, унификация юридической терминологии становится предпосылкой организации современной справочно-информационной службы, теснейшим образом связанной с правотворчеством и правоприменением.

Проблема ответственности служащих и хозяйственных органов интересует кибернетиков, социологов, экономистов, философов, психологов, не говоря уже о юристах. Вряд ли результат будет положительным, если при изучении данной проблемы каждый специалист будет стремиться к ведомственному, узкоспециальному ее пониманию.

XXV съезд Коммунистической партии Советского Союза наметил широкую программу работы с кадрами государственного аппарата, указал кардинальные направления кадровой политики, в которой важное место занимают правовые средства, в частности, совершенствование правового стимулирования, что особенно важно в период развернутого созидания коммунистических общественных отношений, повышение активной морально-политической и юридической ответственности личности, участвующей в коммунистическом строительстве. Выступая на XXV съезде, Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев подчеркнул: «Именно ответственный подход каждого гражданина к своим обязанностям, к интересам народа создает единственно

надежную базу для наиболее полного воплощения принципов социалистического демократизма, подлинной свободы личности»²¹.

Юридическая ответственность субъектов правоотношений является прежде всего ответственностью за выполнение адресатом предписаний и обязанностей, вытекающих из этих предписаний, которые формируют правовой статус данного субъекта. Таким образом, ответственность — это выполнение предусмотренного и требуемого правом поведения, не всегда связанного с совершенным правонарушением. Анализируя содержание юридической ответственности, П. Е. Недбайло справедливо отмечал, что речь идет прежде всего о позитивной ответственности, социальный смысл которой раскрывается в деятельности, соответствующей объективным требованиям данной ситуации и способствующей достижению объективно обусловленных целей. «Позитивная юридическая ответственность, — писал он, — состоит из самостоятельной и инициативной деятельности в рамках правовых норм и тех идеалов, для достижения которых нормы изданы. Она во всех случаях включает в себя достижение положительных целей, это ответственность за успех в работе»²⁸.

Идея активной ответственности содержит в себе также значительный потенциал общей и частной превенции. Толкование юридической ответственности, выходящее за пределы конструкции ответственности личности как правонарушения — наказание, позволяет конкретизировать воспитательные и профилактические мероприятия. Признание этой идеи и внедрение ее в теорию и практику применения права создает дополнительные возможности для совершенствования правового регулирования. Поскольку все более расширяются воспитательные функции права, учет активного аспекта ответственности позволяет, обращаясь к каждому исполнителю, требовать деяний «с полной ответственностью», взывая не к абстрактным категориям долга, а основываясь на реально зримой правовой структуре личности, которая состоит из прав, обязанностей, ответственности.

²⁷

Материалы XXV съезда КПСС, с. 85.

²⁸

Недбайло П. Е. О юридических гарантиях применения правовых норм. — Правоведение, 1971, № 3, с. 52.

Идея двухаспектного содержания юридической ответственности получила признание в юридической литературе других социалистических стран (например, в работах И. Сабо, Г. Ханая, Г. Штейнингера)²⁹.

Сознавая сложность затронутых вопросов, автор в предлагаемом определении не претендует на бесспорность и окончательность позиции. По нашему мнению, юридическая ответственность — правоотношение, в котором на субъекта возлагается правовая обязанность выполнить условия деятельности по достижению определенного результата под угрозой претерпевания определенных лишений и ограничений, а также претерпевание этих лишений и ограничений.

Таким образом, юридическая ответственность является правоотношением, динамика которого развивается в будущем и настоящем, статика связана с прошедшим, т. е. которое выступает в двух аспектах: активном и ретроспективном. Отраслевые виды юридической ответственности воспроизводят общеправовой механизм данного явления в специфических условиях частноотраслевого правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений. Наиболее рельефно взаимодействие аспектов юридической ответственности проявляется в управленческих отношениях. Другими словами, особенность юридической ответственности в сфере управления состоит в широте ее воздействия на субъектов, которая выражается в двухаспектном механизме.

2. Системный подход к правовой ответственности

Полнота и всесторонность изучения комплекса отношений, регулируемых институтом юридической ответственности требуют системного подхода. В результате интенсивного проникновения познания в сущность социальных явлений и процессов стало возможным рассматривать ряд сложных социально-правовых явлений как систему. «Понятие системы,—

²⁹ См., напр.: *Сабо И.* Социалистическое право. М., 1974, с. 345—348; *Ханай Г.* Социалистическое право и личность. М., 1971, с. 29, 206—207; *Steininger H.* Freiheit und Verantwortung in Sozialismus.— Einheit, Berlin, 1975, N 12, с. 1396—1404.

утверждает Уемов А. И., — в равной мере применимо любой области научного исследования»³⁰. В качестве системы исследуются право, политическая организация общества, демократия, управление, отдельные правовые и управленческие явления, институты³¹. Сложность и многогранность воздействия на окружающую среду позволяют классифицировать правовую ответственность как системный объект.

До недавнего времени в юридической науке преобладала тенденция рассматривать проблемы юридической ответственности, опираясь исключительно на решенные в правоприменительных органах деликты, затем, комментируя соответствующее законодательство, выводить определения категорий. Введение в познавательный аппарат теории правоотношений значительно обогатило теоретическую часть института правовой ответственности. Юридическая ответственность существует и реализуется в тесной связи с правоотношением³². Как известно, правоотношение формируется из прав и обязанностей субъектов, источником которых является правовая норма (точнее ее гипотеза и диспозиция). Санкция обеспечивает реализацию этих прав и обязанностей, указывая на последствия ненадлежащего выполнения.

Анализ юридической ответственности с использованием модели правоотношения полнее раскрывает все многообразие воздействия право-применяющей инстанции на поведение субъектов, учитывая при этом га-

³⁰ Уемов А. И. Системы и системные исследования. — В кн.: Проблемы методологии системного исследования. М., 1970, с. 73.

³¹ См.: Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972; Назаров Б. Л. Право в системе социальных связей. М., 1976; Каск Л. И. Системный подход в познании государства и права. — Правоведение, 1977, № 4; Алексеев С. С. Советское право как система: методологические принципы исследования. — Советское государство и право, 1974, № 7; Марченко М. Н. Демократические основы политической организации советского общества. М., 1977; Денисов А. И. Общая система социалистической демократии. М., 1975; Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1973; Бачило И. Л. Функции органов управления; М., 1976, Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1976.

³² См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975; Самощенко И. С., Фарукишин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971; Головкин Л. В. Отношения юридической ответственности в плане теории правоотношений. Автореф. канд. дис. М., 1970; Назаров Б. Л. Социалистическое право в системе социальных связей.

рантированность прав лиц, подвергающихся претерпеванию мер юридической ответственности. Последнее обстоятельство особенно важно в свете положений новой Конституции СССР об углублении демократизма, расширении гарантий прав личности.

Системный подход позволяет более глубоко и всесторонне исследовать составные части института, а главное — порождаемую их взаимодействием целостность в правоотношениях. Целостность института юридической ответственности раскрывается в его функциях, выполняемых в управленческих отношениях: охрана последних, частичная компенсация последствий правонарушений³³, превентивное воздействие. Выполнение элементов этих функций свойственно и отдельным видам юридической ответственности, но в полной мере регулирующее воздействие присуще только интегративной совокупности. Именно это придает юридической ответственности ведущий системный признак — качество регулятора управленческой деятельности.

На управленческую деятельность влияют различного рода стимулирующие, сдерживающие и другие факторы. Для института юридической ответственности свойственно комплексное, системное воздействие на среду в управлении. Оно возможно благодаря регулированию всех сторон управленческой деятельности правовыми нормами, выполнение предписаний которых подкреплено санкциями. Правилom правового регулирования управленческой деятельности является всестороннее обеспечение функций соответствующими мерами юридической ответственности³⁴.

Следуя указаниям партии и правительства, в частности решениям XXV съезда КПСС о совершенство-

³³ По нашему мнению, полное возмещение любого ущерба, причиненного правонарушением конкретным управленческим отношениям, невозможно в силу их динамизма, антропийности.

³⁴ В теории управления устоявшимся является вывод об обусловленности ответственности функцией, исполняемой субъектом. (Бачило И. Л. Функции органов управления. М., 1976, с. 98; Симонян Л. А. Функция государственного управления. Автореф. канд. дис. М., 1977, с. 12). Более того, "включенне ответственности в число элементов статуса (служащего.— А. Ш),— пишет Сергиенко Л. А.,— представляется обязательным с позиций повышения эффективности управления». (Проблемы управления и гражданского права. Под ред А. Е. Лунева. М., 1976, с. 33).

вании организационной структуры и деятельности по управлению, в министерствах и ведомствах проводится большая работа по переходу на генеральные системы управления отраслями, по созданию производственных и промышленных объединений. На 1 января 1978 г. утверждено 28 схем министерств. Эта работа связана с разработкой нормативных актов, важным моментом которых являются вопросы ответственности органов и должностных лиц. Например, в 1976 г. в аппарате Министерства строительства и эксплуатации автомобильных дорог УССР введены в действие Положения об управлениях и отделах министерства. В них содержатся: 1. Общие положения. 2. Функции отдела (управления). 3. Права отдела (управления). 4. Ответственность отдела (управления). 5. Управление. В соответствии с п. 4.1—4.6 управление кадров и учебных заведений данного министерства несет ответственность «за своевременное и четкое выполнение директив партии и правительства, приказов министра и решений коллегии по вопросам работы с кадрами; правильное планирование подготовки и повышения квалификации кадров в соответствии с заявками республиканских объединений и утвержденными заданиями, выполнение плана подготовки и повышения квалификации кадров учебными заведениями министерства; рациональное распределение молодых специалистов, выделяемых Госпланом УССР по объединению, институтам и другим организациям Министерства; правильность инструкций, положений и указаний по вопросам работы с кадрами, разрабатываемых управлениями для подведомственных министерству республиканских объединений и других организаций, предприятий, учреждений и учебных заведений; своевременное и качественное составление и представление вышестоящим организациям отчетности и информации по работе с кадрами; за точное и четкое выполнение работниками управления возложенных на них обязанностей».

Этот пример показывает, что ответственность (в данном случае управления кадров и учебных заведений) опирается на основания, имеющие системный характер. Таковыми являются функции органа. Поэтому, следуя системному характеру управленческой деятельности, юридическая ответственность как и управленческая де-

тельность, приобретает черты организованной структуры со свойствами системы. Если в отдельных параметрах системы обнаруживаются пробелы, например, необеспеченность какого-то участка управленческой деятельности мерами ответственности, то в таком случае речь может идти только о несовершенстве, неполноте правового регулирования, поскольку оптимальный уровень упорядоченности последнего предполагает соответствие действующей совокупности мер юридической ответственности требованиям, предъявляемым к целостным системным объектам.

По советскому законодательству содержание института юридической ответственности состоит из большой группы норм различных отраслей права. Юридическая ответственность управленческих работников, кроме того регулируется значительным количеством нормативных актов внутриорганизационного служебного характера, где указываются функции, компетенция, права, обязанности и ответственность в управляющих структурах: положениями об органах управления и их подразделениях, должностными инструкциями, положениями об отдельных должностях, приказами руководителей и т. п. Разобщенность этих актов была бы неизбежной, если бы процессы нормотворчества не руководствовались системной целесообразностью, заключающейся в целеполагании инстанции, издающей компетенционные нормы в организационной структуре, и системном содержании управленческой деятельности, обуславливающих объективное состояние института юридической ответственности в управленческих отношениях. Вследствие этого он выступает организованной совокупностью, обладающей системными (интегративными) признаками. Таким образом, в пользу целесообразности применения системного подхода к институту юридической ответственности в управлении свидетельствует ее реальная природа и характер функционирования.

Системный подход оправдан также требованиями научности исследования. И. Т. Фролов пишет: «Системный подход — это нечто новое в понимании объекта, новое содержание знания, которое логически оборачивается принципом исследования, новым подходом»³⁵.

³⁵ Фролов И. Т. Системно-структурный подход и диалектика.— Вопросы философии, 1969, № 12, с. 155.

Целесообразность применения системного подхода в исследовании юридической ответственности подтверждается также практикой использования данного института в управлении. В основном это связано, как уже говорилось, с системными свойствами управленческой деятельности, нуждающейся в таком упорядочивающем регуляторе, как юридическая ответственность. Рассмотрим данное положение на примере. Как известно, в промышленности широко внедряются комплексные системы управления качеством выпускаемой продукции. Нет нужды доказывать, что здесь речь идет об организационной перестройке, имеющей социально-правовое, экономическое и техническое значение. Для нас особенно важен социально-правовой характер этой перестройки, поскольку управлять чем либо, тем более качеством продукции, нельзя без управления людьми, выпускающими данную продукцию. Поэтому совершенствование системы управления качеством выпускаемой продукции заключается прежде всего в совершенствовании управления человеческой деятельностью, а такое управление неизбежно использует возможности механизма юридической ответственности.

В Методических указаниях по разработке предприятиями Министерства пищевой промышленности УССР основного стандарта «Комплексная система управления качеством» (СТП КСУК) предложено в разделе «Основные принципы и организационная структура комплексной системы управления качеством» указать порядок координации деятельности в системе управления качеством, а также ответственных лиц. Внедрение КСУК означает включение в систему управления специализированной функции, которая, как и все управленческие функции, имеет системную природу. В этой функции системная природа выражена весьма рельефно, так как «проблему качества мы понимаем очень широко. Она³⁶ охватывает все стороны хозяйственной деятельности» .

В стандарте Киевского булочно-кондитерского комбината КСУК определяется как «комплекс постоянно действующих взаимосвязанных организационных, экономических, социальных мероприятий, методов и средств,

³⁶ Материалы XXV съезда КПСС, с. 44.

направленных на установление, обеспечение и сохранение требуемого уровня качества продукции на всех стадиях жизненного цикла продукции». Все стадии «жизненного цикла продукции» нуждаются в подкреплении системой юридической ответственности, в данном случае выступающей в качестве подсистемы КСУК. Указанный стандарт предусматривает: «четкую конкретную ответственность (как моральную, так и материальную) за качество выпускаемой продукции всех служб и подразделений, всех исполнителей и их руководителей».

Для уяснения системного характера мер ответственности, обеспечивающих функцию управления качеством продукции, рассмотрим систему подразделений и должностных лиц Киевского булочно-кондитерского комбината, воздействующих на качество выпускаемой комбинатом продукции. Исходя из функционального назначения структурных подразделений и должностных лиц комбината, можно предложить примерную схему оснований и субъектов системы правовой ответственности³⁷, обеспечивающей функцию управления качеством продукции (см. схему). Отметим, что в стандартах некоторых предприятий указываются конкретные меры ответственности, применяемые на основании контроля за качеством выпускаемой продукции. Так, в СТП Львовского мотоциклетного завода указывается: «За выпуск недоброкачественной продукции законодательством предусмотрены дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу на срок до трех месяцев, смещение на нижеоплачиваемую работу на тот же срок, увольнение».

Таким образом, ответственность за качество выпускаемой продукции представлена здесь дисциплинарными мерами согласно ст. 147 КЗоТ УССР. На прак-

³⁷ Термин «система оснований и субъектов правовой ответственности» не совсем точен, поскольку в механизме ответственности непременно присутствуют меры общественного воздействия и морально-политические. Но с учетом того, что система оснований, субъектов и мер обязательно формализуется в соответствующем нормативном акте, и следуя цели, для которой приведена данная иллюстрация, — выявление целесообразности системного подхода к юридической ответственности сквозь призму требований практического применения института, мы вправе употребить именно этот термин.

Схема оснований и субъектов ответственности по функции управления качеством продукции на Киевском булочном-кондитерском комбинате

Функции	На кого возлагается ответственность за выполнение данной функции
прогнозирование ассортимента и уровня качества продукции планирование повышения качества продукции аттестация продукции разработка и постановка продукции на производство технологическая подготовка производства материально-техническое обеспечение метрологическое обеспечение подбор, расстановка, обучение и воспитание кадров обеспечение стабильного уровня качества продукции организация хранения продукции стимулирование качества продукции государственный надзор за качеством продукции контроль за качеством продукции правовое обеспечение качества продукции	заместитель директора по коммерческой части начальник планово-производственного отдела (ППО) начальник производственной лаборатории (ПЛ) начальник ПЛ главный инженер заместитель директора по коммерческой части главный механик заместитель директора по кадра главный инженер заместитель директора по коммерческой части начальник ППО начальник ПЛ начальник ПЛ юристконсульт

тике применяются частичная и полная материальная ответственность, дела о выпуске недоброкачественной продукции рассматриваются на заседаниях товарищеских судов, собраниях коллективов, в партийных и общественных организациях с применением уставных мер воздействия в пределах компетенции этих организаций, морального осуждения. В Положениях о премировании дифференцируются права указанных должностных лиц на получение премий в зависимости от качества продукции.

За систематический или в больших размерах выпуск из промышленного предприятия недоброкачественной, несоответствующей установленным стандартам и техническим условиям или некомплектной промышленной продукции, указанные в законе должностные лица привлекаются к уголовной ответственности согласно

ст.147 УК УССР. В необходимых случаях применяются меры административного воздействия.

Правовую ответственность рассматривали традиционно исключительно как отрицательное государственное-властное воздействие на правонарушителя. Следуя тому подходу указание оснований правовой ответственности требует описания составов правонарушений в управлении качеством продукции с учетом обязательных элементов: вины, последствий, причинной связи, противоправности. Возникает вопрос, подлежат ли правовой ответственности должностные лица, указанные в схеме, которые объективно не совершая правонарушения, не выполняют возложенных на них функций, т. е. не достигают запланированных результатов? Не может быть сомнений в том, что подлежат, поскольку системная природа института правовой ответственности в управлении обуславливает специфические особенности воздействия института на субъектов, заключающиеся в двухаспектном механизме. Юридическая ответственность представляет отношения, в которых в момент возложения на управленческого работника обязанности достижения определенного результата происходит осознание им своего долга перед уполномочившей его инстанцией и затем выполнение этого долга. При этом указанные отношения не исчерпывают содержание правовой ответственности в управлении, составляя лишь одну сторону ее воздействия на субъектов. Вторая сторона данного воздействия означает применение в случае совершения правонарушения мер, предусмотренных санкциями правовых норм к виновным.

Широкая трактовка содержания юридической ответственности дает основания утверждать, что указанные в схеме должностные лица несут юридическую ответственность за весь объем возложенных функций и за достижение запланированных показателей по качеству продукции. Таким образом, системный характер воздействия института правовой ответственности на должностных лиц в сфере управления позволяет ему охватить все моменты деятельности по выполнению функций управления. К этой деятельности предъявляются максимальные требования — не только не совершить правонарушение, но и достичь требуемого результата. Следовательно, основаниями юридической ответственности ука-

занных должностных лиц является результативность исполняемых функций по управлению качеством выпускаемой продукции. За качество выпускаемой продукции в целом отвечает директор комбината на основании ст. 18 Положения о социалистическом объединении (комбинате)³⁸. В то же время качество продукции - это дело чести и забота всего коллектива. Поэтому есть все основания говорить об обеспечении функции управления в целом на предприятии ответственностью руководителей партийной, профсоюзной и комсомольской организаций перед своими организациями и вышестоящими органами в их организационных системах за соответствующий участок работы по обеспечению качества продукции.

Приведенная схема может послужить подготовительным материалом для разработки должностной инструкции, в полной мере отражающей действительный и не обходимый объем возлагаемой на служащих ответственности. Изучение нормативных материалов (прежде всего должностных инструкций) в аппаратах Министерства черной металлургии УССР, Министерства строительства и эксплуатации автомобильных дорог УССР показало, что ответственность зачастую отражается не совсем четко.

Значительный методический опыт подобной работы накоплен в Методических рекомендациях НИИ труда Государственного комитета Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам³⁹, в разработках Института государства и права АН СССР. В частности Л. А. Сергиенко предлагает использовать табличную (матричную) форму должностной инструкции, которая позволяет фиксировать непосредственно против каждой функциональной обязанности соответствующее ей право работника и определять фактические основания ответственности служащего, представляющие собой отдельные служебные упущения и нарушения, допускаемые при выполнении функциональных обязанностей⁴⁰. Однако, нам представляется, что здесь Л. А. Сергиенко не со-

³⁸ См.: СП СССР, 1974, № 8, ст. 28.

³⁹ См.: Научная организация труда работников аппарата министерств и ведомств. Методические рекомендации. М., 1973.

⁴⁰ См.: Проблемы управления и гражданского права. Под ред. А. Е. Лунева, с. 32—40.

всем права, предполагая высокую степень конкретности определения фактических оснований ответственности служащего. Даже при таком подходе в лучшем случае удастся определить лишь пределы оснований по функциям. Ведь определить фактические основания ответственности — значит описать составы служебных упущений и нарушений, что практически невозможно при множестве функций, выполняемых служащими. Л. А. Сергиенко сознает это, называя свое предложение паллиативом, но в целом матричная должностная инструкция ценна в плане повышения результативности института ответственности. В ней учитывается системный подход к решению проблемы, который гарантирует точное распределение функций органа его работниками благодаря строгому соответствию функций управления функциональным обязанностям служащих при помощи их индексации. Идентичная индексация ответственности каждого работника позволит ввести систему учета и контроля с помощью ЭВМ. Использование системного анализа ответственности при создании типовых должностных инструкций для максимально родственных по выполняемым функциям должностей является, несомненно, важным средством повышения эффективности управленческого труда.

Итак, что же представляет собой системный подход к исследованию института юридической ответственности в управлении? Поскольку сущность системного подхода состоит в распространении рационального решения для одной части системы на другие, можно утверждать, что «адекватное представление о сложодинамической системе требует сопряжения трех плоскостей ее исследования: предметной, функциональной и исторической»⁴¹.

На первом этапе — предметном — определяется, из чего состоит данный объект, как его элементы связаны между собой. Причем целостность объекта понимается главным образом извне, из окружающей среды. В этом плане характерно взаимодействие юридической ответственности с другими видами в системе социальной ответственности. Элементы юридической ответственности, правовые нормы, правоотношения образуют тесную су-

⁴¹ Каган М. С. О системном подходе к системному подходу.— *Философские науки*, 1973, № 6, с. 36.

бординационную взаимосвязь, обуславливающую координационный обмен упорядочивающими воздействиями со средой системы социальной ответственности.

На втором этапе (функциональном) системный объект рассматривается в действии. Воздействие юридической ответственности на среду выражается в функциях: охранительной, правовосстановительной, превентивной⁴². Это функции отраслевого порядка. Но, как правило, отраслевой вид юридической ответственности действует не изолированно, а дополняется в каждом случае применением политических и моральных санкций, также других видов правовой ответственности, если это установлено законом. Вследствие этого приводится в действие целостная система юридической ответственности, выполняющая функции высшего, интегративного порядка: регулятора управленческой деятельности, упорядочения управленческих отношений, правоохранительную в масштабах всего механизма правового обеспечения управления, а также комплексного правового воспитания.

Третий этап — историческая плоскость системного метода. На нем рассматривают происхождение и формирование явления до начала настоящего исследования. Особую ценность имеет прогностический аспект исторической плоскости системного подхода. Решение прогностической задачи системного исследования юридической ответственности означает разработку направлений совершенствования соответствующих разделов законодательства.

Три плоскости системного подхода — это максимальная программа для исследования. Возможен выбор отдельных моментов, различное комбинирование последовательности этапов в зависимости от специфики эмпирического материала, но моделирование целостности связано с предельно полным использованием всего ар-

⁴² Иную характеристику функций юридической ответственности дает О. Э. Лейст. Он выделяет правовосстановительную, штрафную воспитательную, предупредительную функции. (*Лейст О. Э. Основные виды ответственности за правонарушение. — Правоведение, 1977 № 3, с. 36*). По нашему мнению, воспитательное воздействие имеют все функции ответственности, а штрафная функция, как специфическое свойство отдельных мер юридической (в частности, мер материальной ответственности) — для института в целом не свойственна.

сенала системного подхода. Системный объект характеризуется множественностью составных частей или элементов, которая может быть выражена различной количественной величиной, но не менее двух. Поэтому система определяется как «множество элементов с отношениями и связями между ними, образующие определенную целостность»⁴³. Выяснение того, какие явления можно отнести к составным частям объекта — отправная точка системного исследования.

Общая теория систем предписывает строго избирательное отношение к группированию составляющих системный объект элементов. Критерии отнесения объектов к той или иной системе можно разбить на две группы: субъективные и объективные. Субъективные критерии основаны на избирательном подходе к выбору предмета исследования. Исследователь при этом вправе руководствоваться собственными научно-познавательными интересами, личными намерениями и т. д.

Однако субъективное намерение исследователя жестко детерминировано объективными факторами. Возможны различные варианты мыслительных процессов, казалось бы, изолированных от внешней предопределенности. Но понятно, что это исключение, подтверждающее правило: проблемы ставит объективное развитие, побуждая к их исследованию, реализации результатов в практике.

Объективной тенденцией совершенствования государственного управления является повышение роли личностных поведенческих факторов. Проследив круг увлекаемых тенденцией явлений, можно определить примерный состав объединяющей эти явления системы. Существуют критерии, по которым определяют соответствие объектов одной системы. В философской литературе они достаточно подробно разработаны. Это такие, как однопорядковость элементов, их структурная однородность, совместимость элементов между собой и средой, субординация или координация, множественность. Названные критерии вполне применимы при анализе элементов системы юридической ответственности. На данной стадии познания данного объекта еще не выяснена до конца специфика его внутренней структуры.

⁴³ Философская энциклопедия, т. 5. М., 1970, с. 18.

Без учета этого в любом утверждении будет сохраняться весьма высокая степень гипотетичности выводов, поскольку невозможна их практическая проверка или экспериментальное подтверждение. Применительно к тем исследованиям можно сказать, что формулировка выводов приемлема только как итог. Поэтому данные определения не могут расцениваться как категорические утверждения.

Анализ юридической ответственности возможен на нескольких уровнях. В философской литературе в таких случаях употребляется термин «срез системного объекта». Юридическую ответственность можно дифференцировать на отраслевые виды. Это традиционное и устоявшееся деление данного правового института, которое, как и деление на элементы, означает структурный срез системы.

Отраслевые виды юридической ответственности соотносятся между собой как отдельные системы, объединяемые в ранге подсистем общей системой правовой ответственности. По советскому праву в государственном управлении действует уголовная, административная, дисциплинарная и материальная (гражданско-правовая, имущественная) ответственность. В общей теории права применяется иной срез: вычленение субъекта, объекта, отношений ответственности, регулирующих норм, оснований, целей, предметов. Следует учесть, что отделять в данном случае одну классификацию элементов от другой можно чисто условно, так как внутриотраслевой анализ опирается на общетеоретическую конструкцию и наоборот.

Удачную классификацию элементов института юридической ответственности в управлении предлагает И. Л. Бачило⁴⁴. Она предлагает в качестве составных частей ответственности рассматривать: круг ее участников, объективные и юридические основания, форму и виды, цель. Возможны специальные классификации отраслевых подсистем правовой ответственности. Они объединяют вторичные элементы общей системы, выступающие аналогами элементов высшего порядка. Но связь по типу аналогии между разнопорядковыми элементами существенно ограничена эмерджентностью системы.

⁴⁴ См.: *Бачило И. Л.* Институт ответственности в управлении. - Советское государство и право, 1977, № 6, с. 41.

По нашему мнению, в число элементов следует включать также принципы института юридической ответственности в управлении. В теории юридической ответственности не вызывает сомнений положение, что принципы правовой ответственности концентрировано выражают ее содержание. Наиболее емкие характеристики принципов юридической ответственности разработаны И. Л. Галаганом, А. Е. Луневым, И. С. Самощенко и М. Х. Фарукшиным. Интересную классификацию принципов приводит Е. И. Маркова. Она отмечает весьма существенную деталь: принципы правовой ответственности отражают специфику данного института, это позволяет конструировать в пределах общей системы института подсистему правовой ответственности специальных субъектов административной ответственности — должностных лиц. Данная подсистема, по мнению Е. И. Марковой, основана на принципах правовой основы, ответственности за конкретное деяние, ответственности за вину, персональной ответственности, неотвратимости, соразмерности наказания содеянному, взаимоналожения нескольких видов ответственности, гласности, оперативности, равенства перед законом, повышенной ответственности в зависимости от занимаемой должности⁴⁵.

В литературе, посвященной юридической ответственности, не ставится вопрос о возможности системного рассмотрения ее отдельных принципов, а также изучения взаимосвязей и взаимодействия этих принципов как элементов системы. Именно такой подход даст нам более полное представление об объективном состоянии института действующего законодательства в данной области и позволит проследить реальность осуществления как самих принципов, так и некоторых принципиальных положений социалистического права. Например, рассмотрение приведенной выше классификации принципов института административной ответственности должностных лиц сквозь призму связей с демократизмом советского государственного управления, законностью, неприкосновенностью прав и свобод советских граждан представляет особый интерес ввиду принятия но-

⁴⁵ См.: *Маркова Е. И.* Административная ответственность должностных лиц в СССР. Автореф. канд. дис. М., 1976, с. 12.

вой Конституции СССР, вступления в действие ряда конституционных норм в обогащенном содержании. Таким является расширение в Основном Законе основ института юридической ответственности должностных лиц. Развитие конституционного законодательства в этом направлении является ярким свидетельством укрепления демократизма советского государственного строя. Коммунистическая партия на ноябрьском (1978 г.) Пленуме ЦК КПСС поставила задачу провести в жизнь положения Конституции СССР, обеспечить на этой основе радикальное укрепление социалистической законности и государственной дисциплины в деятельности должностных лиц.

В литературе о системах отмечается, что «вещи сами по себе, взятые вне какого-либо отношения друг к другу, никогда не образуют системы. С другой стороны, никогда не образуют системы и отношения в отвлечении от соотносящихся вещей»⁴⁶. Связи элементов системы юридической ответственности в управлении представляют собой сплетение многостороннего множества. Здесь структурные, генетические, субординационные, координационные, процессуальные (взаимодействия), связи развития и торможения устанавливаются между: а) отраслевыми видами юридической ответственности; б) отраслевыми видами и системой юридической ответственности; в) системой юридической ответственности и средой (отношениями государственного управления); г) отраслевыми видами (подсистемами) и средой; д) системой правовой ответственности и общей системой советского права; е) отраслевыми видами и общей системой права; ж) правовой ответственностью и иными видами социальной ответственности. Каждая группа связей представляет собой комбинацию более малых групп, которые приводят в действие механизм общей системы юридической ответственности, обеспечивающий выполнение правовых обязанностей в сфере государственного управления.

Подводя итог обзору составных частей системного подхода к институту юридической ответственности в государственном управлении, выделим системообразую-

⁴⁶ Уемов А. И. Системы и системные параметры.— В кн.: Проблемы формального анализа систем. М., 1968, с. 16.

шие факторы юридической ответственности в государственном управлении.

1. Идеино-политическое единство всей системы социалистического права и системы юридической ответственности, нашедшее свое формализованное выражение в положениях Конституции СССР, советских законах и подзаконных актах.

2. Государственно-властный характер юридической ответственности. Она устанавливается государством и реализуется в деятельности его органов, опирается на государственное принуждение.

3. Единство сферы, в которой осуществляется правовая ответственность, т. е. государственное управление - область управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц. Отношения по поводу этой деятельности, урегулированные правом, составляют сложную систему. В ее пределах действует институт юридической ответственности. Таким образом, отношения правовой ответственности можно считать составной частью системы правового регулирования отношений советского государственного управления.

4. Общность субъектов института правовой ответственности в управлении. Таковыми являются стороны управленческих отношений, поскольку только они могут быть субъектами правоотношений ответственности в управлении. Кроме того, системообразующим фактором выступает принцип зависимости объема ответственности от компетенции и функций тех или иных субъектов. Управленческие функции являются единственными основаниями ответственности в активном аспекте-

5. Общность нормативной основы всех видов юридической ответственности. Все правовые нормы, относящиеся к рассматриваемому правовому институту, имеют примерно одинаковую структуру, подчинены единым политическим целям. Институт юридической ответственности должностных лиц в управлении опирается на конституционные основы, установленные Основным Законом СССР.

6. Нормативность юридической ответственности предопределяет законность установления и применения всех видов правовой ответственности в государственном управлении.

7. Общность материального содержания различных видов юридической ответственности. В активном аспекте правовая ответственность объективируется в правомерной деятельности должностных лиц и служащих. В пассивном аспекте правовая ответственность материализуется как реализация заключенного в санкции государственного принуждения по отношению к виновному в совершении правонарушения лица. Государственное принуждение применяется вслед за нарушением виновным своих правовых обязанностей и состоит в претерпевании им отрицательных правовых последствий. Интересно в этой связи высказывание С. Н. Братуся о том, что основное, чему служит ответственность, это обеспечение исполнения обязанности⁴⁷.

8. Общность фактических и юридических оснований различных видов ретроспективной правовой ответственности, обуславливающая координацию и субординацию правоприменения, которые указывают на системную общность видов правовой ответственности в отношениях государственного управления.

9. Генетическая общность. Генезис института правовой ответственности характеризуется едиными для всей системы советского права закономерностями, складывающимися под влиянием исторических условий развития законодательства.

10. Общность принципов, на которых строится взаимодействие видов правовой ответственности с иными средствами государственно-правового и общественного воздействия в управлении.

11. Общность тенденций развития системы юридической ответственности в условиях развернутого строительства коммунистического общества.

Предметный аспект правовой ответственности в управления достаточно полно исследован в литературе, меньше — исторический, и совсем «мало — функциональный. Между тем «именно поведение, а не строение системы, не материал, из которого она построена, берется в качестве гносеологически исходного пункта»⁴⁸. Поэто-

⁴⁷ См.: Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность⁴⁸ (вопросы теории) М., 1976, с. 42.

⁴⁸ Баженов Л. Б., Бирюков Б. В., Спиркин А. Г. О философских аспектах кибернетики. Послесловие к книге: Клаус Г. Кибернетика и философия. М., 1963, с. 507.

му, представляется непоследовательным раскрытие особенностей правовой ответственности должностных лиц без учета назначения института, его функций в управлении.

3. Назначение правовой ответственности

Как известно, управление — объективно обусловленная функция всякого общественного труда, поскольку коллективный труд неизбежно требует организованности, упорядоченности, кооперирования и специализации, определения места и роли для каждого отдельного участника в совместной деятельности.

Роль субъекта управления в классовом обществе исторически была выделена государству как особой политико-властной организации экономически господствующего в обществе класса. Управление, осуществляемое советским государством — это подзаконная юридически-властная организующая деятельность исполнительно-распорядительных органов государственной власти — органов государственного управления, а также уполномоченных органов общественных организаций по осуществлению под руководством КПСС и с непосредственным участием трудящихся страны управления материально-техническим, социально-культурным и социально-политическим развитием советского общества.

Советское государственное управление — глобальное по масштабам и чрезвычайно сложное социальное явление. Понятно, что даже имея объективную природу, государственное управление не может осуществляться спонтанно, как независимый от воли и желания индивидов закономерный процесс. Его реализуют в своей деятельности люди.

В условиях развитого социализма субъектом государственно-управленческой деятельности является весь советский народ. «Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны»⁴⁹. Каждый человек в различной

⁴⁹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1977, ст. 1.

степени сознательно осуществляет неотъемлемое право гражданина общенародного государства — участвовать в повседневном⁵⁰ управлении делами общества и государства. Более того, это реальное участие граждан в государственном управлении является жизненно необходимой характеристикой социалистической формы общественного бытия людей. «...Как подлинная демократия невозможна без социализма, так и социализм невозможен без постоянного развития демократии»⁵¹.

Функции государственного управления осуществляют непосредственно служащие аппарата государственного управления. Выполняемые ими функции постоянно усложняются. Этому способствуют научно-техническое перевооружение, рост масштабов управляемой сферы, расширение практического участия в социалистическом государственном управлении все большего числа трудящихся ввиду их интеллектуального и культурного развития, социальной активизации. Поэтому XXIV и XXV съезды КПСС среди центральных задач социально-экономического развития⁵² указывали на обеспечение эффективности управления.

Решение задачи повышения качества и эффективности государственного управления зависит прежде всего от повышения положительных показателей труда людей, занятых управленческой деятельностью. Одним из средств, способствующих стабилизации исполнения кадрами своих индивидуальных функций на уровне довлеющем к оптимальному, является юридическая ответственность. Традиционно правовая наука рассматривала вопросы юридической ответственности любых категорий физических лиц в плане проблемы государственного принуждения. Юристы механически перенесли уже доста-

⁵⁰ В юридической литературе различают три формы участия трудящихся в осуществлении социалистической государственной власти: непосредственную демократию; представительную демократию, когда ведение государственных дел возлагается на выборных представителей; профессиональную, при которой специалисты, выделенные из трудящихся, подконтрольные им, выполняют государственные функции. (*Кабышеа В. Т.* Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974; *Денисов А. И.* Общая система социалистической демократии. М., 1975, с. 151 и далее).

⁵¹ Материалы XXV съезда КПСС, с. 85.

⁵² Материалы XXIV съезда КПСС, с. 65; Материалы XXV съезда КПСС, с. 59, 61 и др.

точно разработанный механизм юридической ответственности с акцентом на кару и принуждение на отношения государственного управления. До последнего времени считалось, что этого вполне достаточно для правового обеспечения эффективности государственно-управленческой деятельности.

Задачи коммунистического строительства требуют углубления некоторых аспектов юридической ответственности с учетом специфики управленческих отношений и управленческой деятельности, которая, по нашему мнению, в некоторой степени игнорировалась. О значении исследования на стыке управления и права писал С. С. Алексеев: «Исследование права как инструмента социального управления существенно расширяет правовую проблематику, позволяет высветить в правовых явлениях новые грани, по-новому подойти к решению ряда традиционных вопросов. В органическом соединении правовых и управленческих проблем, в их взаимном обогащении состоит одно из магистральных направлений развития не только науки управления, но и государствоведческих и правовых наук, в том числе и общей теории права»⁵³.

Институт юридической ответственности в управлении не получил интегративного изложения, вряд ли оно возможно, если авторы будут толковать управленческие явления как чисто правовую, или исключительно экономическую и т. п. категорию⁵⁴. «Односторонний... подход к анализу управленческих явлений превращается в универсальный, особенное выдается за общее, «ведомственное» побеждает «межведомственное»⁵⁵.

Прежде чем приступить к рассмотрению содержания юридической ответственности в свете повышения эф-

⁵³ Алексеев С. С. Право и управление в социалистическом обществе.— Советское государство и право, 1973, № 6, с. 21.

⁵⁴ См.: Бачило И. Л. Институт ответственности в управлении.— Советское государство и право, 1977, № 6, с. 40—48. Автор предлагает исследовать ответственность как институт организации управления, представляющий собой: элемент статуса субъекта управления, метод организации процесса управления и метод функционирования системы управления в единстве целевой деятельности субъекта и объекта управления.

⁵⁵ Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976, с. 6—7.

фективности управленческой деятельности, сформулируем вкратце общее назначение данного института.

В современном социалистическом государственном управлении динамично взаимодействуют процессы научно-технической революции, последовательной демократизации, совершенствования форм и методов управленческой деятельности. Социально-экономическое развитие общества в целом обуславливает изменения сущности и содержания управленческого труда, перестройку структуры управления. Это находит отражение и в совершенствовании системы правового регулирования управленческих отношений. Она в свою очередь испытывает специфически присущую ей диалектику, оказывает обратное влияние на объекты регулирования.

Социалистическому государственному управлению свойствен комплексный, системный подход к решению задач всех уровней. Поэтому требования оптимальности правового обеспечения государственного управления вызывают настоятельную необходимость рассмотрения правовой системы, обслуживающей управленческие отношения, как целостной системы прав, обязанностей и ответственности, которая установлена государственной властью. В этой совокупности правовые нормы должны быть взаимосвязаны, подчинены единым социально-экономическим целям, должны соответствовать общественным идеалам и реализовываться единой системой⁵⁶ властных исполнительно-распорядительных органов.

Среди норм права нормативно-правовое регулирование отношений ответственности играет особую роль. Его эффективное функционирование также связано с упорядочением внутренней организации и структуры органов государственного управления. В отношениях государственного управления действуют несколько материально-правовых разновидностей юридической ответственности с присущими им процессуальными формами применения. По советскому законодательству в государственном управлении применяются: уголовная, админи-

⁵⁶ В действующем хозяйственном законодательстве эти требования далеко не всегда выполняются, на что обращено внимание в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства». — СП СССР, 1975, № 16, с. 98. В постановлении ставится задача устранения дублирования, неувязок, порой противоречий и, вместе с тем, восполнения имеющихся пробелов.

стративная, дисциплинарная и материальная (имущественная, гражданско-правовая) ответственность. Они обладают стабильностью содержания и общим назначением⁵⁷. Поэтому, если попытаться описать институт правовой ответственности должностных лиц как субъектов управленческих отношений, используя теорию систем, то несмотря на материально-правовые и процессуальные различия уголовной, административной, материальной и дисциплинарной ответственности, системные свойства этих видов, общность назначения (функций), задач позволяют интегрировать их в общую систему. Таким образом, юридическая ответственность в сфере государственного управления представляет собой сложную динамическую систему.

Субъектами юридической ответственности выступают стороны управленческих отношений, ими могут быть физические и юридические лица. К первым относятся: граждане, представители власти, должностные лица, служащие аппарата государственного управления. Ко вторым; система органов управления в целом, отдельный орган, структурное подразделение органа управления. Субъектность по отношению к юридической ответственности в сфере государственного управления связана прежде всего с причастностью к отправляемым управленческим функциям. Общим правилом является обеспечение каждой функции определенной «долей» ответственности соответствующего субъекта.

На основании этого положения можно детализировать круг субъектов юридической ответственности среди лиц, занятых в сфере управления. Одним из основных принципов государственного управления является равенство всех служащих перед законом, распространяющийся и на сферу юридической ответственности. Государственные служащие подлежат системе юридической ответственности, общей для всех граждан СССР. Но граждане, являющиеся должностными лицами, несут дополнительную юридическую ответственность, уста-

⁵⁷ См.: *Петров Г. И.* Основы советского социального управления. Л., 1974, с. 174. Подобную классификацию приводят болгарские юристы П. Стайнов и К. Лазаров. Аппарат управления социалистического государства, ч. 2. М., 1977, с. 224; *Instytucje Prawa Administracyjnego Europejskich Panstw Socjalistycznych*. Pod redakcja E. Starsiaka. Warszawa, 1973, с. 298.

новленную правом за их деятельность в управлении. Эта, так называемая управленческая ответственность не распространяется на категорию технических исполнителей. В сфере юридической ответственности на них распространяются лишь общие для всех работников меры в силу того, что они не являются собственно управленческими работниками. Понятно, что из этого правила возможны исключения для некоторых технических исполнителей. Например, для секретаря, архивариуса, делопроизводителя, референта, труд которых иногда непосредственно влияет на организацию управления. В отдельных случаях нормативные акты возлагают на таких технических исполнителей дополнительную ответственность. Такая градация юридической ответственности вызывается необходимостью установить повышенную ответственность для категорий руководящих государственных служащих.

Вывод о том, что только должностные лица могут быть субъектами управленческой ответственности, подтверждает ст. 3 Конституции СССР, в которой формулируется принцип демократического централизма советского государственного управления: «Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело». Из текста статьи следует, что круг субъектов ответственности ограничивается государственными органами и должностными лицами.

Соотношение ответственности различных субъектов является сложной проблемой рассматриваемого института, требующей глубокого структурного анализа каждой группы субъектов управления, категорий и должностей, выявления их роли и места в системе ответственности. В данном случае нас интересует лишь ответственность физических лиц, служащих государственного аппарата, за результаты их деятельности по управлению.

В юридической литературе начали появляться высказывания об утрате смысла личной ответственности⁵⁸.

⁵⁸ См.: Социалистическое государство, право и научно-техническая революция. М., 1975, с. 147—148; Венгеров А. Рец. на кн.: Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (вопросы теории).— Советская юстиция, 1977, № 10, с. 31.

Представляется, что об этом можно говорить лишь в связи с применением материальной ответственности в конкретных сферах управления. Например, в современных условиях широко применяется ответственность юридического лица за ущерб, причиненный его работниками. Это закономерная тенденция. Значение повышения ответственности юридических лиц за выполнение плановых, договорных и иных обязательств подчеркнуто в Основных направлениях развития народного хозяйства на 1976—1980 гг. Субъекты хозяйственной деятельности, выступающие в социалистических правоотношениях как юридические лица, являются и непосредственными субъектами юридической ответственности. Только они способны возместить материальный ущерб. Но цели юридической ответственности в сфере государственного управления этим далеко не исчерпываются, поскольку здесь идет речь об ответственности за результаты хозяйственной деятельности, что всегда связано с конкретной деятельностью конкретных лиц. Действительная локализация правонарушения, ликвидация его последствий, частная и общая превенция возможны только при доведении мер ответственности до конкретных причинителей — физических лиц. Таковыми являются руководители органов, предприятий, организаций, ответственные должностные лица и исполнители. Например, данные Министерства черной металлургии УССР и Министерства строительства автомобильных дорог УССР показывают, что в 45—65% хозяйственных правонарушений имеются конкретные персональные виновники. Поэтому для правонарушений в сфере государственного управления, особенно в хозяйственной деятельности, система юридической ответственности должна предусмотреть комплекс мер на каждом уровне причинения (юридическое лицо — руководитель — исполнители). Последовательное проведение в законодательстве этого положения будет способствовать достижению целей юридической ответственности.

В общей теории права назначение юридической ответственности в целом исследовано, и нашло отражение в некоторых законодательных формулировках. Юридическая ответственность в общем плане имеет две основные цели — защиту социалистического правопорядка и коммунистическое воспитание граждан. Применительно

к сфере государственного управления целевое назначение юридической ответственности еще не получило должного освещения в литературе.

Управленческая деятельность, как и система управления вообще — область человеческой деятельности. Между объективными экономическими категориями и закономерностями, — отметил Д. М. Гвишиани, — и их практическим использованием лежит крайне важная область целенаправленных организационных мероприятий, которые и составляют содержание управления народным хозяйством»⁵⁹. Осуществляет целеполагание и реализует целенаправленность человек. «В управлении основным элементом управляющей и управляемой систем выступает человек и управление сводится к тому, что одни люди воздействуют на сознание и поведение других»⁶⁰. Поэтому эффективность управления в конечном итоге определяется качеством и эффективностью замыслов, решений, действий по их реализации отдельных работников системы органов государственного управления. Тесная связь юридической ответственности с обеспечением результативности исполнения в государственном управлении требует определения ее назначения через категорию «принцип управления». По мнению Г. В. Атаманчука, для признания какой-либо категории принципом она, во-первых, должна отражать наиболее существенные, объективно необходимые проявления и стороны государственного управления; во-вторых, характеризовать лишь устойчивые отношения и связи в процессах советского государственного управления; в-третьих, по своему содержанию должна охватывать и отражать те проявления, которые присущи всему государственному управлению, а не отдельным его звеньям или элементам, сторонам или процессам⁶¹. По нашему мнению, такой категорией является юридическая ответственность⁶².

⁵⁹ Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью. М., 1968, с. 14, 23. См. также: Научные основы управления производством. М., 1969, с. 3.

⁶⁰ Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975, с. 9.

⁶¹ См.: Там же, с. 49—58.

⁶² В государственном управлении действуют правовая, моральная и политическая ответственность. Последняя, без сомнения, выступает в качестве необходимого и неотъемлемого компонента всех

В 1920 г. в записке к А. И. Елизаровой В. И. Ленин писал: «Основной принцип управления, по духу всех решений РКП и центральных советских учреждений,— определенное лицо целиком отвечает за ведение определенной работы»⁶³. В. И. Ленин говорил о важном принципе государственного управления — о необходимости установления системы строгой и неуклонной, индивидуализированной и персонифицированной, закрепленной в нормативных актах юридической ответственности. «Я думаю,— писал он,— что тресты и предприятия на хозяйственном расчете основаны именно для того, чтобы они сами отвечали и притом всецело отвечали за безубыточность своих предприятий. Если это оказывается ими не достигнуто, то, по-моему, они должны быть привлекаемы к суду и караться в составе всех членов правления длительным лишением свободы (может быть, с применением по истечении известного срока условного освобождения), конфискацией всего имущества и т. д.»⁶⁴. В. И. Ленин требовал строгой персональной ответственности работников государственного аппарата за порученное дело, и давая какое-либо задание всегда устанавливал персонально ответственного за выполнение.

Система правового регулирования юридической ответственности в условиях социализма призвана фиксировать программу развития, основывающуюся на познанных закономерностях природы и общества. Поэтому правовое регулирование ответственности в управлении тесно связано с компетенцией субъектов, определяющей программу действий в плоскости их функционального назначения. Но ответственность не тождественна с компетенцией, поскольку означает «не только необходимость выполнять обязанности и использовать права, но

общественных отношений, а что касается правовой, то следует отметить, что через правовое опосредствование в нормативных актах проходят все без исключения изменения в положении субъектов государственно-управленческих отношений. Поэтому не совсем правы некоторые экономисты, называющие ответственность в управлении экономической. Правовая ответственность часто имеет экономические основания в виде, например, ущерба от просчетов в хозяйственной деятельности. Экономисты фактически выясняют экономическую природу⁶³ и основания правового института ответственности,

⁶³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 52, с. 23.

⁶⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 54, с. 150.

и творчески, инициативно, со знанием дела организовывать работу в целях достижения результатов, ради которых создан и наделен компетенцией соответствующий орган (должностное лицо, служащий.— А. Щ.)»⁶⁵. Установленная нормой ответственность субъекта входит в его статус, включается в компетенцию, но исполняет самостоятельную функцию, стимулируя исполнение в качестве программы деятельности.

Такой программой деятельности является ответственность в Положении об управлении кадров и учебных заведений Министерства строительства и эксплуатации автомобильных дорог УССР, или в Положении об отделе кадров того же министерства: «Начальник отдела несет ответственность за: 1) подбор, расстановку, изучение и воспитание кадров; 2) комплектование предприятия необходимым количеством рабочих, инженерно-технических работников и служащих, требуемых квалификаций и специальностей; 3) составление годового и перспективного планов повышения квалификации ИТР и подготовки рабочих по профессиям и срокам исходя из планов потребностей предприятий, выполнение этих планов; 4) правильную расстановку и использование руководящих, инженерно-технических и рабочих кадров; 5) подбор работников на должности номенклатуры главного управления министерства; 6) представление в главное управление отчетов о проделанной работе с кадрами и планов по улучшению этой работы на последующий период; 7) тщательное и оперативное рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся, касающихся расстановки, перемещения и использования кадров, принятие мер для устранения причин, вызывающих недостатки; 8) качественный состав лиц, командирующихся за границу, и своевременное их оформление»⁶⁶.

Поскольку отсутствие нормативно оформленных правил управленческого труда, включающих регламентацию ответственности связано с низким уровнем результативности управленческого труда⁶⁷, то в этом смысле

⁶⁵ Лейст О. Э. Позитивная ответственность по советскому праву.— Вестник МГУ. 1977, № 1, с. 7.

⁶⁶ Текущий архив Министерства строительства и эксплуатации автомобильных дорог УССР.

⁶⁷ См.: Цветков В. В. Ленінська наука організації праці і управління. К., 1969, с. 159.

юридическая ответственность выступает как один из важнейших атрибутов функции государственного управления. Для успешного осуществления своих функций органы государства и должностные лица наделены правами и обязанностями, установленными в соответствующих актах. Государственно-правовая оценка результатов их деятельности выражается в применении мер юридической ответственности. Порядок применения, вид и размер должны быть строго определены для каждого субъекта управленческих отношений, поскольку они составляют часть его правосубъектности, непременное условие участия в управлении, условие упорядоченности управленческих процессов.

Действительно эффективное управление возможно при достижении системой юридической ответственности пропорционального исполняемым функциям распределения прав и обязанностей между субъектами управления; упорядочения и систематизации мер всех применяемых к данному субъекту видов юридической ответственности на принципах взаимодействия, законности, целесообразности, локализации правонарушения, ответственности за конечный результат деятельности. XXIV съезд КПСС обратил особое внимание на необходимость четкого определения объема и соотношения прав и ответственности на всех уровнях управления⁶⁸. На это направлено и постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства», где говорится, что хозяйственное законодательство «должно обеспечивать четкое функционирование всех звеньев хозяйственного механизма, правильное соотношение прав и ответственности на всех уровнях управления народным хозяйством, всемерное развитие инициативы министерств и ведомств, а также объединений⁶⁹, предприятий и других хозяйственных организаций».

Таким образом, целостная система юридической ответственности как элемент правосубъектности участников отношений управления является основой построения собственно управленческих отношений. От ее совершен-

⁶⁸ См.: Материалы XXIV съезда КПСС, с. 68—69.

⁶⁹ СП СССР, 1975, № 16, ст. 98.

ствования прямо зависит качество и эффективность государственного управления.

Другими словами качество и эффективность выполнения обязанностей по управлению государственным аппаратом, его подразделениями и отдельными работниками прямо зависит от нормативного закрепления за ними прав, обязанностей и ответственности за результаты деятельности⁷⁰. Этот тезис раскрывается в том, что урегулированность правом создает уверенность и самостоятельность в работе, позволяет творчески подходить к делу, проявлять инициативу, смелее выступать с критикой недостатков⁷¹. Кроме того, совершенствование правового регулирования труда служащих аппарата государственного управления усиливает воздействие имманентных⁷² свойств права как властной дисциплинирующей силы.

Итак, закрепление прав, обязанностей и ответственности персонально за каждым работником, знание и понимание им того, какие функции на него возложены и какие последствия для него и для системы могут наступить в зависимости от его действий, является непременным условием результативной управленческой деятельности.

В юридической литературе отмечается, что «выражением функции руководителя является область его ответственности»⁷³. Такое толкование ответственности производно от значения «ответственный работник» — человек, «обладающий достаточными правами и обязанностями для того, чтобы дать полный отчет о своих действиях и принять на себя вину за ошибки, плохой ход дела и т.п.»⁷⁴ Ответственность в управлении как атрибут означает, что работник, которому поручена работа, несет ответственность за ее выполнение, он должен быть наделен полномочиями в строгом соответствии с функцией, ответственностью и наоборот.

⁷⁰ См.: Служащий советского государственного аппарата. М., 1970, с. 40, 82—83.

⁷¹ См.: Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения правовых норм.— Правоведение, 1971, № 3, с. 52.

⁷² См.: Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971, с. 69, 216.

⁷³ Управление социалистическими промышленными объединениями и предприятиями, т. 2. М., 1974, с. 80.

⁷⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1970, с. 457.

Юридическая ответственность в государственном управлении, являясь его принципом, атрибутом организации и функционирования, в управленческой деятельности выступает также как метод управления. Субъект советского государственного управления использует ряд организационно-правовых средств для воздействия на процессы коммунистического строительства в нашей стране. Представляется, что среди этих средств немаловажное место занимает правовая ответственность. Как метод управления она применяется на различных уровнях управления. Ответственность как один из методов руководства Советов народных депутатов государственными органами управления зафиксирована в ст. 130, 135 новой Конституции СССР.

Партийно-политическую ответственность как метод руководства экономикой в необходимых случаях использует КПСС. На XXV съезде были подвергнуты критике недостатки в отраслях легкой, пищевой промышленности и сфере обслуживания. В Отчете ЦК КПСС XXV съезду партии подчеркивалось: «Мы вправе спросить с министров, которым доверено руководить этими отраслями, а также с тех, кто не выполнил свои обязательства по своевременному вводу новых мощностей, не обеспечил эти отрасли высококачественным оборудованием и сырьем»⁷⁵.

Ответственность как метод управляющего воздействия на подчиненных широко применяют руководители государственных органов управления. Например, в приказе министра черной металлургии УССР № 321-К от 11 октября 1976 г. говорится: «За систематическое невыполнение графиков поставки чугуна, недостаточную требовательность к работникам производственного отдела, необеспечение первоочередной отгрузки чугуна на экспорт в соответствии с постановлением коллегии МЧМ УССР от 4.X.1976 г. № 97 директору металлургического завода тов. Г. объявить выговор. Обязать тов. Г. принять решительные меры по исправлению положения и привлечь к строгой ответственности виновных в срыве поставок чугуна». Здесь мера дисциплинарной ответственности применена как упорядочивающее воздействие.

⁷⁵ Материалы XXV съезда КПСС, с. 55.

В учебной литературе для руководящих кадров отмечается: «Главными методами управления производством при социализме являются централизованное народнохозяйственное планирование, хозяйственный расчет, социалистическое соревнование, государственная дисциплина и **ответственность** (подчеркнуто нами.— А. Ш.)»⁷⁶. Уполномочивая лицо на выполнение какой-либо функции, устанавливая соответствующую ответственность⁷⁷, субъект управления тем самым направляет или координирует его деятельность, исправляя отклонение от требуемой линии, возвращает объект в нормированные параметры. В этом, по нашему мнению, состоит содержание ответственности как метода управления. Так как до последнего времени вопросами ответственности занимались в основном юристы, то наиболее исследованным в проблеме «ответственность как метод управления» является правовой подход. Ответственность применяется в ее активном аспекте как составляющая часть метода убеждения, а также в ретроспективном аспекте в плане вспомогательного метода управления — принуждения, состоящего в воздействии на сознание и поведение людей путем применения к ним мер взыскания и наказания за нарушение правовых предписаний⁷⁸.

В экономической литературе уже предпринимались попытки трактовки ответственности как одного из основных методов управления, где вопрос об ответственности увязывается с хозяйственным экономическим механизмом. Но вряд ли можно предположить возмож-

⁷⁶ Управление социалистическим производством. Вопросы теории и практики. М., 1970, с. 36.

⁷⁷ Устанавливая ответственность, законодатель определяет пределы функционального назначения того или иного субъекта. Как правило, в таких случаях речь идет об определении функций органов управления или их структурных подразделений. Например, «госстандарт несет ответственность за состояние и дальнейшее развитие стандартизации и метрологии и за проведение единой технической политики в области стандартизации и метрологии в стране, направленной на ускорение научно-технического прогресса в народном хозяйстве, улучшение качества продукции и на укрепление обороноспособности страны».—СП СССР, 1973, № 21, ст. 117.

⁷⁸ См., напр.: *Петров Г. И.* Основы советского социалистического управления. Л., 1974; *Петров И. Н.* Ответственность хозорганов за нарушения обязательств. М., 1974; Организация хозяйственно-правовой работы на предприятии. М., 1975.

ность результативности подобных попыток в плане практических рекомендаций использования данного метода на разных уровнях управления без учета ведущей роли права в проблеме «ответственность как метод управления». Рассматривая ответственность в качестве метода управления, следует учитывать ее юридические характеристики (нормативность, законность, виновность, неотвратимость, персональность ответственности и т. д.), только тогда можно осуществлять разработку организационно-экономических и организационно-психологических рекомендаций по ее практическому использованию.

Сказанное не означает, что правовой аспект ответственности в управлении является доминирующим. Не менее важными являются политический, моральный, общественный аспекты ответственности, активно взаимодействующие в отношениях государственного управления.

4. Соотношение правовой ответственности с иными видами социальной ответственности

Выше был сформулирован вывод о том, что социальная ответственность является необходимым атрибутом общественных отношений. Ответственность складывается объективно и обуславливает развитие всего комплекса экономических, политических, семейно-бытовых, организационно-правовых и морально-этических отношений общества.

Рассматривая объективные и субъективные предпосылки правовой ответственности, мы отмечали, что она является частным проявлением общесоциального феномена — социальной ответственности⁷⁹. В общественном масштабе социальная ответственность основана на действии сложной системы нормативного регулирования общественных отношений. Механизм реализации социальных норм нуждается в специфическом упорядочивающем компоненте — соответствующем нормам-регулято-

⁷⁹ Термин «социальная ответственность» обозначает общее понятие ответственности в масштабах всей общественной системы нормативного регулирования. В широком социальном смысле категория «ответственность» употребляется в Программе КПСС, Моральном кодексе строителя коммунизма, преамбуле новой Конституции СССР.

рам виду ответственности. Таким образом, в обществе действуют политическая, правовая, моральная ответственность субъектов, ответственность согласно норм общественных организаций. Четкого разделения сфер действия между ними практически не существует. Они дополняют, взаимозаменяют друг друга. Реальная схема социальной ответственности носит всегда конкретно-исторический характер, зависящий от социально-экономического развития общества, степени развития демократии и культуры, соотношения классовых сил.

Как элементы системы отдельные виды социальной ответственности подчинены общим закономерностям в содержании, функциях, построении механизма. Вместе с тем, каждый вид обладает определенной спецификой, связанной с фактическими и нормативными основаниями ответственности в тех общественных отношениях, которые регулирует и охраняет соответствующий вид социальных норм. Особенно показательна в этом плане сфера государственного управления. Всеобщность и объективная обусловленность управленческой функции в классово организованном обществе предполагают подчинение всех социальных регуляторов единым целям, их координацию и взаимодействие. Развитие общественных отношений в сфере государственного управления характеризуется активным разноплановым взаимодействием отраслевых разновидностей, отдельных подсистем общесоциальной системы ответственности. Социальным регуляторам — политике, праву, морали, социалистическому обычаю, нормам общественных организаций — корреспондирует динамичная система социальной ответственности, состоящая из отдельных видов, взаимодействующих и дополняющих друг друга.

Правовая ответственность тесно связана с регулирующим воздействием на общественные отношения родственных ей по гносеологическим и онтологическим основаниям политической, моральной ответственности, ответственности согласно норм общественных организаций. Из этой совокупности можно выделить институт, объединяющий виды социальной ответственности государственных служащих. Так, мы можем говорить о политической, моральной ответственности служащих, ответственности перед общественными организациями. В основе всех видов социальной ответственности служа-

щих лежит связь их деятельности с интересами определенного социального образования, имеющими, как известно, экономическую природу.

В своей деятельности служащие аппарата государственного управления следуют не только правовым нормам, но и нормам морали, выполняют требования партийно-политических директив, и внутриорганизационных норм общественных организаций. Все эти нормы являются социальными. Их исполнение обеспечивается соответствующими видами ответственности. Социальная ответственность служащих аппарата государственного управления в целом представляет динамичную систему урегулированных социальными нормами общественных отношений, в которых осуществляется приведение деятельности служащих в соответствие с требованиями социальных норм. Именно о социальной ответственности говорил Л. И. Брежнев в заключительной речи на седьмой внеочередной сессии Верховного Совета СССР девятого созыва, призывая повысить ответственность каждого звена, каждого работника государственного аппарата за ⁸⁰строжайшее соблюдение государственной дисциплины.

В социалистическом обществе нет классово-антагонистических интересов. Волю всего народа — единого субъекта власти, воплощает в жизнь государственное управление. Поэтому виды социальной ответственности активно дополняют друг друга. Выступая элементами единой системы, они подчинены общим закономерностям в содержании, функциях, построении механизма. Диалектическое единство сдерживающего и стимулирующего воздействия в двухаспектном механизме социальной ответственности возводит ее в ранг универсального регулятора поведения служащих аппарата государственного управления. Универсальность регулирующих возможностей социальной ответственности связана также со взаимодействием ее различных видов, воспроизводящих двухаспектный механизм в своих подсистемах.

Следует отметить, что в юридической литературе государственное управление как поле взаимодействия видов социальной ответственности исследовано еще недостаточно полно. Например, в литературе имеются

⁸⁰ См.: *Брежнев Л. И.* О Конституции СССР, с. 57.

лишь фрагментные высказывания о взаимодействии политической и правовой ответственности⁸¹. Между тем актуальность этой проблемы очевидна.

Новая Советская Конституция значительно расширила сферу действия и повысила значение внеправовых регуляторов, развивая указания XXV съезда КПСС об укреплении демократических институтов государственного управления. В материалах XXV съезда КПСС, в преамбуле новой Конституции СССР подчеркнута важность совершенствования советского законодательства. Укрепление законности и правопорядка, расширение демократических институтов советского государственного управления требуют, чтобы система правовой ответственности строго соответствовала генеральному политическому курсу советского государства и общества, требованиям социалистической морали. Являясь одним из средств воспитания советского человека, юридическая ответственность должна отвечать передовым идеям, взглядам в области идеологии и нравственности. Сердцевиной правовой ответственности является ее активная воспитательная роль. Она должна прививать каждому человеку передовые нравственные и политические идеалы нашего общества, воспитывать в нем коммунистическую убежденность, активное ответственное отношение к своим обязанностям.

В пределах данной работы нет возможности подробно рассмотреть вопросы политической ответственности в государственном управлении — одной из важных проблем в теории государственного управления. Поэтому отметим наиболее существенное, что связано со взаимодействием правовой и политической ответственности государственных служащих в управленческих отношениях. Обращаясь к этой проблеме необходимо решить методологический вопрос: в пределах предмета какой из обществоведческих наук лежит проблема политической ответственности? Польский исследователь М. Еловицки,

⁸¹ См.: *Маньковский Б. С.* Проблемы политической и моральной ответственности.— Советское государство и право, 1965, № 10; *Азаров Н. И.* Ленин о политике как общественном явлении. М., 1971; *Пичулин П. В.* Место и роль политики в развитии советского общества. М., 1971; *Панов А. Г.* О сущности политической ответственности при социализме.— В кн.: Некоторые философские проблемы государства и права, вып. 2. Саратов, 1972.

подчеркивая ее комплексный характер, считает, что проблема политической ответственности государственных служащих должна обязательно входить в содержание предмета исследования системы наук об управлении⁸².

В сфере государственного управления политические отношения играют значительную роль. В них наиболее концентрировано воплощается совокупность всех формирующихся в обществе экономических, социальных, личностных интересов⁸³. Главным вопросом политики является отношение разных структурных элементов общества к государственной власти, политическому строю, участию в делах государства, определению форм, задач, содержания деятельности государства⁸⁴. Деятельностью властвования занимается и государственное управление, реализующее интересы верховного субъекта власти — советского народа в установленных им в праве формах и по его поручению. Государственное управление теснейшим образом связано с политикой. «Политика, — указывал В. И. Ленин, — есть участие в делах государства, направление государства, определение форм, задач, содержания деятельности государства»⁸⁵.

Политика является концентрированным выражением экономики, определяя содержание иных социальных норм в соответствии с требованиями экономического развития общества. Во-первых, политическая идея, программа формулируется всегда как гипотеза и диспозиция должного состояния субъектов политических отношений, правило, призывающее к должному состоянию и указывающее пути и средства достижения этого состояния. Такое правило всегда воспринимается субъектами политических отношений как самостоятельная социальная норма. Во-вторых, политика модулируется в нормативных системах других социальных регуляторов. Политические идеи и воззрения отражаются в

⁸² Ст.: Jelowitcki M. Odpowiednosc polityczna pracownika administracji panstwowej w Polsce.— Organizacja Metody Technika, 1976, N 12, s. 1—2.

⁸³ См.: Белов Г. А. Политические отношения в социалистическом обществе. М., 1970.

⁸⁴ См.: Керимов Д. А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. М., 1979, с. 34.

⁸⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 340.

Общественных нравах, нормах морали, права. В необходимых случаях появляются законодательные акты, воплощающие политические идеи. В этом смысле «закон есть мера политическая, есть политика»⁸⁶. Подобно, формальным или неформальным путем, политические идеи трансформируются в моральные нормы, нормы поведения членов общественных организаций. Политика приобретает опосредствованно нормативный характер в системах норм права и морали. Управленческий аппарат в своей деятельности реализует определенные политические цели, политические программы, и подотчетен политическому образованию, формулирующему их. Деятельность по достижению политических целей обеспечивается политической ответственностью. Кроме того расширение участия трудящихся в управлении, социально-экономическое, духовное, национальное развитие социалистических классов — субъектов политической власти активно повышает политическую ответственность каждого служащего за результативность его работы.

Политическая ответственность — ведущая среди видов социальной ответственности. Ее можно определить как зависимость деятельности управленческого работника от политических программ, политических норм, заключающуюся в обязанности выполнять их предписания. Фактическим основанием политической ответственности для государственного служащего выступает принятие на себя обязанности выполнения классовой политической задачи. Формулируется и реализуется политика (и соответственно политическая ответственность) политической системой СССР, закрепленной в гл. 1 Конституции.

Политическая система включает государство, Коммунистическую партию, профессиональные союзы, ВЛКСМ, кооперативные и другие общественные организации, трудовые коллективы. Элементы политической системы являются инстанциями политической ответственности в советском обществе, наделенными правами контроля деятельности государственного аппарата. Значительными правами и гарантиями в области государственного управления новая Конституция СССР наделяет советских граждан. Среди них: право участия в управлении

⁸⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 30, с. 99.

(ст. 48), право критиковать недостатки (ст. 49), гарантия уважения личности, охраны прав и свобод (ст. 57), право обжалования действий должностных лиц (ст. 58), право требовать возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями государственных органов и должностных лиц (ч. III ст. 58). Исходя из положений названных статей конституционный статус граждан позволяет классифицировать их как полномочных участников отношений социальной ответственности служащих аппарата государственного управления.

Согласно ст. 6 Конституции СССР руководящей и направляющей силой общества, ядром его политической системы является Коммунистическая партия Советского Союза. «...Вся юридическая и фактическая конституция Советской республики, — писал В. И. Ленин, — строится на том, что партия все⁸⁷ исправляет, назначает и строит по одному принципу». Партийное руководство является одним из основных принципов социалистического государственного управления⁸⁸. Его значение постоянно возрастает. Возрастание роли партии в условиях зрелого социализма — основная закономерность ее развития как высшей формы общественно-политической организации. Познавая и сознательно используя законы общественного развития, опираясь на доверие и поддержку масс, КПСС руководит всеми государственными и общественными организациями, направляет их деятельность в интересах народа, в интересах построения коммунизма. В ст. 6 Конституции СССР установлены основные направления деятельности КПСС: «Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научный характер его борьбе за победу коммунизма».

Партия является выразителем коренных интересов рабочих и всех трудящихся классов и слоев общества. В этом смысле мораль нашей партии есть мораль

⁸⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 403.

⁸⁸ См.: Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974, с. 32—35; Аппарат управления социалистического государства, ч. 1. М., 1976, с. 16 и далее.

нашего народа⁸⁹. Руководящая роль КПСС выражена в постановлениях партийных съездов, конференций, пленумов и заседаний Центрального Комитета и Политбюро, постановлениях партийных органов и организаций на местах, ежедневной практической деятельности коммунистов⁹⁰. Значительное число политических документов партия принимает совместно с государственными и общественными органами и организациями. Совокупность партийных установлений составляет систему политических норм советского общества и служит нормативным основанием политической ответственности.

Субъективный состав политической ответственности в сфере государственного управления связан со степенью причастности лиц к осуществлению санкционированных политической властью организационно-управленческих функций. Собственно, как и юридической, политической ответственности подлежат лишь лица, непосредственно осуществляющие управление, т. е. представители власти, руководители, должностные лица. Но не следует считать этот критерий абсолютным. В настоящее время он дополняется политическим статусом того или иного лица.

Существует взгляд, что политической ответственности подлежат лишь должностные лица. Остальные служащие государственного аппарата не несут политической ответственности перед политическими инстанциями, поскольку соблюдение государственной политики не входит в круг их служебных обязанностей, а нарушение политических требований может выражаться только в дисциплинарном проступке. Подобная конструкция на практике справедливо отрицается, так как в социалистическом государственном аппарате служащие должны

⁸⁹ См.: Калинин М. И. О моральном облике нашего народа. М., 1947, с. 47.

Практика государственного управления в социалистических странах подтверждает принципиальное значение партийной ответственности как средства повышения эффективности управленческой деятельности. Руководящие органы ПОРП и партийные организации реализуют партийную ответственность в административном аппарате через воспитание высокой сознательной ответственности и применение партийных взысканий для укрепления внутриорганизационной дисциплины в предусмотренных Уставом ПОРП случаях. См.: *I.opatka A. Kierownicza rola partii Komunistycznej v stosunku do panstwa socjalistycznego*. Poznan, 1973, с. 212, 213.

и могут давать политическую оценку своим действиям. Поэтому субъектом политической ответственности может быть каждый служащий государственного аппарата.

Наряду с широкими основаниями политической ответственности государственных служащих ее меры довольно ограничены. Собственно политическими санкциями являются меры, установленные Уставом КПСС для членов партии, и меры, применяемые политическими инстанциями ко всем служащим, независимо от партийности: обсуждение, замечание, выговор, осуждение, лишение политического доверия. Последняя мера чаще всего влечет за собой определенное организационное воздействие на совершившее политический проступок лицо.

Партийно-политическую ответственность перед КПСС несут члены партии согласно Уставу. Ст. 9 Устава КПСС устанавливает формы ответственности коммуниста перед партией: постановка на вид, выговор (строгий выговор), выговор (строгий выговор) с занесением в учетную карточку, исключение из партии. За незначительные проступки применяются меры партийного воспитания и воздействия, предупреждения или указания. Партийная ответственность тесно переплетается с моральной ответственностью, лишена нейтральности по отношению к правовой и общественной ответственности. Почти каждый конкретный случай привлечения государственного служащего к политической ответственности представляет собой различную степень сочетания политической оценки, морального осуждения и применения мер юридической ответственности (чаще дисциплинарной).

В связи с этим основное значение имеет вопрос о взаимодействии видов социальной ответственности в отношениях государственного управления применительно к служащим управленческого аппарата. Взаимодействие партийной и юридической (в данном случае, уголовной) ответственности закреплено в ст. 12 Устава КПСС: «Если член партии совершил проступки, наказуемые в уголовном порядке, он исключается из партии и привлекается к ответственности в соответствии с Законом», Изучение кассационной практики Верховного Суда Украинской ССР показало, что партийные организации

строго выполняют это требование Устава. Согласно ст. 59 п. «ж» Устава КПСС партийные организации ведут борьбу с проявлениями бюрократизма, местничества нарушениями государственной дисциплины, пресекают попытки обмана государства, бесхозяйственности, принимают меры против расхлябанности, расточительства на предприятиях, в колхозах и учреждениях. Если же эти усилия не дают требуемого результата и член партии совершает преступление, долг организации, проявив максимум внимания и тщательно разобрав причины происшедшего, выполнить требование ст. 12 Устава.

Политическую ответственность работников аппарата государственного управления можно классифицировать следующим образом: а) партийная ответственность служащих — членов КПСС перед своими организациями и их руководящими органами, а также партией в целом согласно Устава КПСС; б) ответственность служащих перед партийными организациями согласно прав последних по контролю за деятельностью администрации зафиксированных ст. 60 Устава КПСС. Это право партийных организаций подтверждается Конституцией СССР в ст. 6; в) ответственность государственных служащих независимо от партийности перед советской властью в лице народных депутатов, согласно ст. 2, 93, 105, 117, 130 Конституции СССР. Особо следует выделить ответственность высших должностных лиц — членов Правительства СССР и правительств союзных республик перед Верховными Советами или Президиумами Верховных Советов Союза ССР и союзных республик⁹¹ Она носит исключительно политический характер. Верховные Советы в СССР не исполняют судебных функций, поэтому любая юридическая ответственность высших должностных лиц может последовать на общих основаниях, установленных для всех граждан соответствующим законодательством. В советском праве отсутствует административная гарантия — льготы служащим в случае привлечения к юридической ответственности, практикуемая в капиталистических странах; г) субъектом политической ответственности может вы-

⁹¹ М. Еловицки называет этот вид политической ответственности «парламентской ответственностью». В ПНР — это ответственности перед сеймом. (*Odpowiedzialnosc pracownika administracji*. Warszawa, 1978, s. 214).

ступать и отдельный государственный орган, его структурные подразделения, т. е. в конечном счете коллектив служащих. На XXV съезде КПСС Л. И. Брежнев указал, что ответственность за отставание легкой и пищевой промышленности в отчетной пятилетке лежит на центральных и отраслевых плановых и хозяйственных органах⁹². Здесь налицо факт политической ответственности органа, но за ним всегда подразумеваются конкретные лица. В Уставе КПСС записано: «Коллективность руководства не снимает персональной ответственности за порученное дело»⁹³. Поэтому персонализация изысканий — один из принципов политической ответственности.

Член КПСС в высшей степени ответствен за каждый проступок на работе, в общественной деятельности или в личной жизни. Член КПСС обязан «соблюдать партийную и государственную дисциплину, одинаково обязательную для всех членов партии»⁹⁴.

В государственном аппарате партийная ответственность является синонимом политической. Отрицательную политическую оценку содержит любая из санкций ст. 9 Устава КПСС, даже если она применяется к государственному служащему за упущения в выполнении служебных обязанностей, непосредственно не связанных с организационно-управленческими функциями.

Политическая ответственность в активном аспекте предполагает выполнение установок политических программ, принципов, идей, постановлений партийно-политических организаций. В пассивном аспекте политическая ответственность основывается на факте о нарушении, невыполнении или ненадлежащем выполнении политической нормы. Объективная сторона политической ответственности гораздо шире. Она охватывает также случаи отклонения поведения данного субъекта от линии, установленной политической инстанцией,

⁹² См.: Материалы XXV съезда КПСС, с. 54—55. Партийную ответственность органов или организации в виде порицания, назначения временного комитета сверху, общей перерегистрации (ропуска организации) включила в Устав РКП (б) VIII Всероссийская конференция в декабре 1919 г. (КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК, т. 4. М., 1970, с. 133).

⁹³ Устав КПСС. М., 1972, с. 27, 28.

⁹⁴ Там же, п. «и», с. 10.

проявляющиеся не только в конкретных действиях или уклонениях от действий, но и во взглядах, мнениях, суждениях, выносимых на публичную оценку, и выражающих то или иное отношение к политике, проводимой государственным аппаратом и партией в целом.

Механизм ответственности служащих перед общественными организациями основывается на членстве в этих организациях. Например, меры ответственности комсомольцев, а также порядок их применения определены ст. 7, 8, 9, 10 Устава ВЛКСМ. В СССР существуют различные общественные организации: 25 профессиональных союзов, Всесоюзный Ленинский Коммунистический Союз Молодежи, кооперативные организации, научно-технические и спортивные общества, 6 творческих союзов, самодеятельные организации населения. Все они «в соответствии со своими уставными задачами участвуют в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов»⁹⁵. Вступая в общественные организации, советские граждане реализуют конституционное право, предоставленное им ст. 51 Конституции СССР.

Служащие государственного аппарата несут ответственность перед общественными организациями в двух случаях: 1) согласно внутриорганизационных норм организаций, являясь их членами; 2) в пределах полномочий по применению мер воздействия к нарушителям законности и дисциплины, предоставленных государством общественным организациям. В любом случае ответственность перед общественными организациями не носит правовой характер, она сродни моральной ответственности, но ввиду особого механизма применения было бы правомерно называть ее «общественной ответственностью».

Следует отметить, что в нормативном закреплении общественной ответственности государственных служащих еще имеются недостатки. В связи с вступлением в действие Конституции СССР, закрепляющей ряд обязанностей должностных лиц перед общественными организациями, по нашему мнению, следует установить в

⁹⁵ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, ст. 7.

соответствующем законодательстве ответственность должностных лиц непосредственно перед коллективами трудящихся и общественностью, периодическую отчетность руководителей на собраниях. Примеры уже есть. Например, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 марта 1956 г. «О мероприятиях по улучшению работы предприятий общественного питания» устанавливает право собраний рабочих и служащих заслушивать отчеты руководителей предприятий общественного питания, применять к ним меры общественного воздействия или ставить перед соответствующими органами вопрос о снятии с должности и привлечении к ответственности⁹⁶. Представляется, что возрастающее значение деятельности общественных организаций требует развития законодательства в плане закрепления форм отчетности и ответственности государственных органов и их должностных лиц перед общественностью.

Лучшей иллюстрацией влияния общественных организаций на все сферы государственного управления является всенародное обсуждение проекта новой Конституции СССР. В ходе небывалого по своей масштабности референдума более 140 млн. трудящихся СССР обсудили проект Конституции на собраниях партийных активов, трудовых коллективов, собраниях общественных организаций, сессиях местных Советов, в печати. Глубокое рассмотрение трудящимися конституционных положений сопровождалось, как правило, предложениями устранения недостатков в хозяйственной и плановой деятельности, усиления ответственности руководителей за соблюдение государственной дисциплины, совершенствования форм и методов управления экономикой, развития ленинского стиля работы. Не менее важной общеполитической чертой всенародного обсуждения стало усиление роли трудовых коллективов, общественных организаций, личной ответственности каждого за порученное дело.

В новой Конституции СССР отражена возросшая роль трудовых коллективов, что является свидетельством развития советской демократии. Согласно ст. 8 трудовые коллективы органов государственного управ-

⁹⁶ См.: Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам, т. 4. М., 1958, с. 602.

ления участвуют в обсуждении и принятии решений по планированию, подбору и расстановке кадров, условиям труда и быта, материальному поощрению и другим вопросам. Тем самым коллективам предоставлены широкие права по укреплению трудовой дисциплины, воспитанию всех служащих, повышению политической сознательности, культуры и профессиональной квалификации. Применение этих положений Основного Закона требует развития форм общественной ответственности руководителей перед трудовыми коллективами, например, установление в нраве обязательной периодической отчетности руководителей перед руководимыми ими коллективами. В свою очередь, участие трудящихся и трудовых коллективов в государственном управлении означает возложение дополнительной ответственности на них самих. Безусловно, речь может идти в данном случае только об общественной или политической ответственности. Однако по отношению к руководителям общественных образований трудящихся применима внутриорганизационная дисциплинарная ответственность.

В воспитании высокосознательного отношения к труду государственные, партийные и общественные органы широко используют моральные стимулы и запреты, составляющие содержание моральной ответственности. Моральная ответственность служащих в государственном управлении является гарантией соблюдения требований коммунистической нравственности. В силу того, что главное содержание деятельности государственного аппарата составляет управление людьми, его работники должны не только сами неукоснительно соблюдать нормы нравственности, но и воспитывать остальных. «Современный руководитель,— говорил Л. И. Брежнев на XXV съезде КПСС,— должен органически соединять в се партийность с глубокой компетентностью, дисциплинированность с инициативой и творческим подходом к делу. Вместе с тем на любом участке руководитель обязан учитывать и социально-политические, воспитательные аспекты, быть чутким к людям, к их нуждам и запросам, служить примером в работе и в быту»⁹⁷. Руководитель, должностное лицо, каждый служащий должен бережно относиться к людям, быть вежливым в повсе-

⁹⁷ Материалы XXV съезда КПСС, с. 70.

дневном общении, предупредительным, внимательным ко всем нуждам и запросам трудящихся. К сожалению, получая специальное образование, не все получают навыки работать с людьми. Известно, как внимательно относился к людям В. И. Ленин, он требовал, чтобы руководитель наряду с профессиональной пригодностью, был «...более терпим, более лоялен, более вежлив и более внимателен к товарищам, меньше капризности...»⁹⁸, обладал «в высшей степени способностью привлекать к себе людей»⁹⁹.

Эти требования к государственным служащим основаны на нормах морали. Что же представляет собой моральная ответственность в социалистическом обществе?

Как известно, мораль формируется из сложившихся в обществе представлений о добре, справедливости, долге, чести, совести и, как правило, выражается в традициях, правах, обычаях. В советском обществе существует писанный источник моральных норм — Моральный кодекс строителя коммунизма. Моральные идеалы нашего общества отражает и Конституция СССР.

Моральная ответственность служащих государственного аппарата выражается в различных формах: публичном осуждении, критике, потере доверия. Возможны и организационные формы моральной ответственности: обсуждение поступка на собрании коллектива, заседании товарищеского суда, осуждение администрацией, применение мер воздействия, связанных с личными и материальными лишениями. Ведущую роль в механизме моральной ответственности играет ее активный аспект, субъективное содержание.

Эффективность моральной ответственности зависит от того, насколько глубоко способна личность понимать и переживать происходящее с ней, насколько у нее развито чувство совести, т. е. способность самостоятельно формулировать для себя нравственные требования и выполнять их.

В современных условиях способность служащего самостоятельно осознать значение своих действий — основной вид контроля. «...Партия строит свое отношение к

⁹⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 346.

⁹⁹ Там же, с. 351.

кадрам на доверии,— подчеркивал Л. И. Брежнев,— полагается прежде всего на их высокую сознательность и чувство ответственности»¹⁰⁰.

Формы морального осуждения основываются на общественном мнении общества. Местнические интересы отдельных групп или коллективов несовместимы с социалистической моралью¹⁰¹. Она требует от служащих выполнения норм права, политических норм, требований общественных организаций. Моральная ответственность не имеет особых, специфически присущих ей инстанций. Она является дополнительным средством для экономического, политического, юридического, общественного воздействия на государственного служащего с целью приведения его деятельности в соответствие с интересами властноорганизующей инстанции.

Некоторые авторы предполагают возможность коллизий морали, права, норм общественных организаций¹⁰². В сфере государственного управления, как представляется, противоречия моральной и иной ответственности служащих невозможны. Здесь социальным нормативно-регулирующим системам свойственно нравственно-политическое идейное единство. Лишь видимость подобных противоречий появляется в деятельности некоторых служащих в силу их политической несознательности, недостаточной правовой и этической культуры.

По иному проявляется соотношение правовой, моральной и политической ответственности управленческих работников частнопредпринимательских корпораций, государственного аппарата в буржуазном обществе. В общественной структуре, основанной на противоречивых

¹⁰⁰ Брежнев Л. И. Ленинским курсом, т. 2. М., с. 528.

¹⁰¹ В марксистской этике эту черту называют принципом универсализации морального требования. Моральное предписание и моральные требования только тогда могут быть признаны нравственными, если их можно применять к таким же поступкам любого другого человека (*Дробницкий О. Г.* Понятие морали, с. 318).

¹⁰² См.: *Маньковский Б. С.* Проблемы политической и моральной ответственности, с. 26; *Ziembinski Z.* Normy moralne a normy prawne. Poznan, 1963, с. 132; *Недбайло П. Е.* Применение советского социалистического права. Львов, 1962, с. 25; В. М. Корельский считает, что государственная дисциплина лишь иногда включает в себя требования, вытекающие из норм морали (*Корельский В. М.* Укрепление государственной дисциплины в развитом социалистическом обществе.—Советское государство и право, 1977, №3, с. 49)

классово-экономических интересах, социальная ответственность носит антагонистический характер. Каждая социальная группа по-своему относится к предписаниям нормативного регулирования общественных отношений. Поэтому в управлении, преследующем интересы экономически господствующих групп и классов, для каждого работника складывается своя иерархия социальных ценностей, где он стремится согласовать несогласующееся. Доказательной иллюстрацией этому является признание Дж. Магрудера — чиновника администрации бывшего президента США Р. Никсона: «Я, как многие среди моего поколения, придавал слишком много значения своим честолюбивым стремлениям, достижению материального успеха и слишком мало — нравственным ценностям. Думается, большинство из нас, участников уотергейтского дела, оказалось неспособно устоять против нажима и соблазнов, которым подвергаемся в высших политических сферах»¹⁰³.

Буржуазное право не может отразить мораль в общесоциальном объеме (в буржуазном обществе, собственно, и нет общей морали), оно связано лишь с моралью господствующих классов. Буржуазные теоретики утверждают, что «законодательство может быть моральным или неморальным (это дело случая), поскольку право не зависит от морального стандарта, но зависит от фактов политической власти»¹⁰⁴. Коллизионность социальных норм стремится скрыть буржуазная политология, которая противопоставляет «юридический фасад» «политической реальности»¹⁰⁵. Это противопоставление имеет целью оправдать нарушения законности, нравственности в процессах функционирования буржуазного государственно-политического механизма.

Социалистическому праву чуждо противопоставление правовой формы требованиям морали. Другими словами — право морально, а мораль соответствует правовым принципам, покоящимся на идейно-политическом единстве социалистического общества. Мораль — внут-

¹⁰³ Магрудер Дж. Американская жизнь. Одна из дорог к Уотергейту. — Иностранная литература, 1977. № 1, с. 240.

¹⁰⁴ Current legal problems, v. 14. London, 1961, с. 156.

¹⁰⁵ Туманов В. А. К итогам X конгресса Международной ассоциации политических наук. — Советское государство и право, 1977, №6, с. 125.

ренное содержание социалистического права. Поэтому любое требование правовой нормы является одновременно моральным, политическим и правовым. Выбирая ориентиры поведения, государственный служащий проводит перекрестный анализ, оценивая нормы закона с точки зрения гражданской справедливости, служебного и гражданского долга, персональной ответственности, личных интересов, взвешивая все это на весах политического самосознания.

Схема соотношения права, морали и политики распространяется и на взаимодействие соответствующих видов ответственности в управлении. Их гармоничное сочетание обуславливает эффективность нормативного регулирования ответственности служащих.

Являясь социальным регулятором, мораль специализирует свои требования применительно к слоям, группам общества. В этом смысле даже каждая профессия имеет свою собственную мораль¹⁰⁶. Поэтому в современных условиях любая профессия (в частности, управление) нуждается в разработке собственного этического кодекса. Например, в ПНР в философской и социологической литературе широко обсуждается проблема кодексов профессиональной этики¹⁰⁷. В буржуазном классово-антагонистическом обществе профессиональная этика неизбежно носит сословно-корпоративный характер, тогда как в условиях социалистической формации морально-этические нормы всех групп и сословий основаны на единых принципах¹⁰⁸.

Разработка морально-этического кодекса для работников аппарата государственного управления является актуальной задачей науки управления, вытекающей из содержания Конституции СССР. Кроме того, управленческая деонтология должна обязательно вводиться во все

¹⁰⁶ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 21, с. 298—299.

¹⁰⁷ См.: Zwolinski Z. Perepectywy etyki zawodowej.— *Clowiek i swiatoglad*, 1975, № 9, с. 29—40.

¹⁰⁸ См.: Петросян И. П., Согомонов Ю. В. О природе профессиональной этики.— *Философские науки*, 1969, № 2, Уткин С. С. Моральный кодекс и профессиональная специфика морали. Ростов н/Д, 1964; Бахитановский В. И. Задачи этической праксеологии.— В кн.: *Насущные проблемы этики*. Тамбов, 1975; *Белякова Г. И.* Профессиональная этика. М., 1975; *Попков В. Я.* Этика советской государственной службы. М., 1970; *Аппарат управления социалистического государства*, ч. 2. М., 1977.

учебные курсы подготовки и переподготовки работников управления.

По нашему мнению, нормативно-этическому оформлению в сфере управления подлежат: 1) отношение работников к своему труду; 2) взаимоотношения в аппарате; 3) взаимоотношения руководителей и подчиненных; 4) личные качества управленческих работников; 5) взаимоотношения управленческих работников с другими служащими и гражданами. Морально-этический кодекс, понятно, не будет иметь нормативно-правовой характер, поскольку его издание возможно в виде методического пособия, рекомендаций руководителям. Но при этом следует указать основания моральной ответственности управленческих работников, ее соотношение с правовой ответственностью, с соответствующим закреплением в правовых актах.

**II. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
АППАРАТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**1. Должностное лицо в аппарате
государственного управления**

Содержание института правовой ответственности должностных лиц аппарата государственного управления раскрывается в управленческих отношениях как определенное воздействие на людей, работающих в организационных структурах субъекта управления. Чтобы перейти к уяснению содержания указанного воздействия, следует предварительно рассмотреть роль и место должностных лиц — основных объектов этого воздействия в управленческом процессе.

Государственное управление проявляется прежде всего, как трудовая деятельность государственных служащих, выступающих первичными элементами его аппарата. В настоящее время численность работников, занятых в государственном управлении в целом составляет 18,6 млн. человек¹. Из них в сфере управления народным хозяйством работают 15,3 млн. человек², из которых число руководителей предприятий, учреждений, организаций по данным 1975 г. составляет 656,8 тыс. человек³. Постоянно продолжается численный рост управленческих работников. Например, с 1960 по 1970 г. число работников управленческих служб только в промышленности СССР выросло на 75%, в то время как число рабочих за тот же период увеличилось только на 35%.

Для организационно-правового упорядочения деятельности столь многочисленной армии управленческих работников, и в том числе, установления ответственнос-

¹ См.: Народное хозяйство СССР за 60 лет. Юбилейный статистический сборник. М., 1977, с. 475.

² См.: Семичера Л. В. Подбор, расстановка и использование кадров управления.— Вопросы экономики, 1977, № 2, с. 95.

³ См.: Справочное пособие директору производственного объединения, предприятия, т. 1. М., 1977, с. 53.

ти каждого, в качестве первичной юридической формы используется категория «должность», представляющая собой часть организационной структуры государственного органа с соответствующей частью его компетенции, предоставляемой служащему для практического осуществления⁴. Установление должности преследует несколько целей: организационно-правовое оформление положения служащего в аппарате государственного управления, установление трудовой функции служащего, определение соответствия этой функции по отношению к функциям подразделения, органа, всего аппарата. Должность является конечной неделимой ячейкой управленческой структуры, поэтому она используется как первичный строительный материал при создании управляющих систем.

Но создать должности — еще не означает создать работающий управленческий аппарат. Его образуют люди — конкретные личности, занимающие эти должности в организационно-управленческой структуре.

При выяснении роли личности, занимающей конкретную должность, следует исходить из принципа единства личности и общества при приоритете последнего. Известно, что социальная среда пребывания, и в особенности в сфере трудовой деятельности, накладывает особый отпечаток на личность, состоящий в специализации отдельных групп населения, профессий и т. д. Под воздействием научно-технического прогресса управленческие отношения на личностном структурном уровне приобретают новую психологическую окраску, определенным образом изменяющую методы и стиль управления. Возросшая роль субъективного фактора коллектива и личности требует внимательного отношения к самым низшим структурным уровням управленческих отношений, так как доказано, что находясь под постоянным воздействием объективных детерминант, субъективный фактор при наличии определенных условий играет решающую роль.

Внимание советской научной литературы к роли человеческого фактора в совершенствовании управления заметно возросло. Однако эта проблема рассматрива-

⁴ См.: *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966, с. 72.

лась и рассматривается чаще со стороны роли личности в совершенствовании определенной профессиональной деятельности. В свете задач XXV съезда о повышении эффективности управления, по нашему мнению, возможно говорить о значении личностей конкретных управленческих работников, должностных лиц в совершенствовании всех аспектов управленческих отношений. Основаниями для этого вывода служат несколько обстоятельств. Прежде всего, следует учитывать положение, неоднократно подчеркиваемое в программных документах, что построение нового общества без подготовки всесторонне развитой личности также невозможно, как и без создания материально-технической базы. Решение задач, поставленных XXV съездом КПСС, требует труда всесторонне развитой, активной личности-творца, для которой совмещение различных общественных функций становится узловым моментом ее жизнедеятельности, в особенности, личности, которая руководит людьми. Совершенствование управления в условиях развитого социализма полностью отвечает интересам трудящихся до невозможно без всестороннего развития способностей и творческой активности работников во всех областях общественной жизни. Продвижение нашего общества по пути развития требует рассмотрения работника не только как носителя способности к труду, но и как активно действующего субъекта новых общественных отношений. Общепризнанной основой социалистического государственного управления, определяя очевидный факт, что аппарат социалистического государства создан народом и действует для народа. Поэтому 1) служебные обязанности выполняются работниками советского аппарата государственного управления в основном добросовестно; 2) в деятельности органов социалистического государства взаимодействуют убеждение и принуждение при главенствующей роли первого; 3) рациональное сочетание единоначалия с коллегиальностью создает в служебных отношениях атмосферу товарищества и взаимопомощи, способствует укреплению дисциплины и повышению чувства ответственности за исполнение принятых решений.

Сознательность и добросовестность советских служащих по отношению к служебному долгу определяется еще и тем, что социалистическое право, устанавливаю-

щее требования служебной дисциплины, является нормативно оформленной волей всего народа. Неукоснительное соблюдение общенародной воли составляет сердцевину принципа законности, означающего обязательность закона, требований дисциплины для всех служащих независимо от ранга, званий или должности — и для руководителей, и для подчиненных.

Добровольность соблюдения требований правовых норм должностными лицами управленческого аппарата определяется глубоко продуманным подбором кадров, основанном на ленинских принципах соответствия кандидатуры политическим, деловым и моральным качествам. КПСС и Советское правительство постоянно уделяют внимание повышению профессионального уровня и дисциплинированности должностных лиц. За последние годы принято несколько постановлений, направленных на совершенствование работы с кадрами, прежде всего, с руководителями.

В этой работе руководящие и планирующие органы дифференцированно подходят к персоналу аппарата государственного управления, значительную часть которых составляют должностные лица.

Вычленение категории «должностные лица» опирается на классификацию государственных служащих, работающих в аппарате управления. Классификация в данном случае означает группирование служащих в систему классов по общим признакам. Для всех работающих в советском государственном управлении существует общий правовой режим, основанный на единых конституционных принципах. Но различия в характере работы и выполняемых функциях требуют выделения отдельных категорий работников по различным критериям. Единая рубрика «служащие» применительно к руководителям и должностным лицам удовлетворительна лишь для решения задач социально-правового регулирования. Обеспечение решения управленческих задач вынуждает законодателя выделять особые функциональные категории: «руководитель», «директор», «начальник», «должностное лицо» и т. п. Служащие органов государственного управления могут быть классифицированы по разным основаниям: по правовому признаку (совершение действий, создающих юридические последствия), по характеру и объему полномочий, по

видам и отраслям государственного управления, по роду деятельности, по роли в реализации функций органов, ПО характеру взаимоотношений между служащими, по степени самостоятельности в осуществлении предоставленных полномочий⁵. Применяются и дополнительные критерии: по способу назначения и продвижения по служебной иерархии⁶, по оплате труда, по способу премирования и др.

Комплексный, а поэтому более универсальный, характер имеет классификация по правовому признаку. Она более подробно разработана в юридической литературе. Согласно этой классификации выделяются: должностные лица, представители власти и вспомогательный персонал. Ее недостаток в том, что она не раскрывает функционального содержания деятельности управленческих работников, а это необходимо для рационального и обоснованного распределения ответственности в управляющей структуре между отдельными органами и лицами.

Согласно роли в управленческом процессе Единая номенклатура должностей служащих⁷ устанавливает 322 должности, объединенные в группы: руководителей, специалистов и технических исполнителей. Руководители

⁵ См.: Пахомов И. Н. Виды советских служащих, их права и обязанности. Львов, 1965; Аппарат управления социалистического государства, ч. 2, с. 188—204; Манохин В. М. Советская государственная служба, с. 117; Вишняков В. Г. О классификации служащих органов государственного управления.— Правоведение, 1970. № 3⁶

Например, в Министерстве строительства и эксплуатации автомобильных дорог УССР приказом министра от 15 июля 1976 г. «О номенклатуре должностей министерства» должности служащих распределены на 3 категории: 1) должности, на которые работники назначаются (освобождаются) приказами министра; 2) приказами по министерству; 3) должности контрольно-учетной номенклатуры министерства.

⁷ Утверждена постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 9 сентября 1967 г.— Бюллетень Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, 1967, №11; Квалификационный справочник должностей служащих.— Бюллетень Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, 1969, № 4.

Подобные классификации приняты в ВНР, ГДР, ЧССР, НРБ. В польском административном праве классификация примерно такая же: руководители, реферативные и технические работники (Starsiak E. Prawo Administracyjne. Warszawa, 1969, с. 216).

принимают решения и организуют выполнение, специалисты обеспечивают подготовку принятия и выполнения этих решений, технические исполнители снабжают руководителей и специалистов необходимой информацией, осуществляют все действия управленческого цикла. В Единой номенклатуре применен правильный признак роли служащего в управленческом процессе. Но выделенные классификационные группы слишком общи. Взяв за основу тот же критерий, учитывая степень ответственности каждого лица, можно классифицировать управленческий персонал более подробно.

Категории служащих	Степень ответственности по управлению
руководители	полный объем «управленческой» ответственности
функциональные руководители	объем ответственности, основанный на исполняемых функциях
исполнители	ответственность только в специально установленных случаях
техничко-вспомогательный персонал	общий объем ответственности для всех граждан
обслуживающий персонал	то же

Руководители самостоятельно выполняют организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции органа полностью или частично. Они наделяются полномочиями для осуществления: единоличного руководства на основе директив партийных и вышестоящих государственных органов; действий без доверенности от имени учреждения, предприятия или организации и представительства от их имени во всех инстанциях; распоряжения в пределах своей компетенции имуществом и средствами предприятия, учреждения, организации; заключения договоров, внесения представлений и предложений в вышестоящие органы; выдачи доверенностей, открытия банковских счетов для учреждения, предприятия или организации; издания приказов; осуществления контроля над подчиненными; принятия на работу и увольнения работников; применения поощрений и взысканий; заключения коллективных договоров с ФЗМК; установления функций, обязанностей и ответ-

ственности подчиненных; утверждения положений о структурных подразделениях органа управления, предприятия или организации; утверждения и изменения смет административно-управленческих расходов; распоряжения кредитами (фондом предприятия), утверждения балансов и бухгалтерских отчетов в пределах, определенных законодательством и др.⁸

Руководителями являются: министры, председатели государственных комитетов, директора всесоюзных и республиканских объединений, руководители центральных ведомств, главных управлений, предприятий, учреждений, организаций, строительных управлений, председатели, заведующие отделами и начальники управлений исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов, руководители местных органов союзного, союзно-республиканского и областного значения, их заместители, главные специалисты и их заместители. Руководители несут персональную повышенную ответственность за результативность всех аспектов деятельности подведомственных им объектов. В законодательстве ответственность руководителей определяется в положениях об органах, предприятиях или в специальных актах⁹.

Функциональные руководители осуществляют руководство исполнением отдельных функций управления или элементов этих функций. Они действуют на основании поручений руководителей внутри организационных структур (проводят организационную, информационную, экономическую, правовую, материально-техническую подготовку управленческих решений для руково-

⁸ См., напр.: Положение о социалистическом государственном производственном предприятии, утвержденное постановлением Совета (Министров СССР от 4 октября 1965 г. № 731.—СП СССР, 1965, № 19/20, ст. 155.

⁹ См., напр.: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 мая 1961 г. № 440 «О мерах по предотвращению фактов обмана государства и по усилению контроля за достоверностью отчетов о выполнении планов и обязательств».—СП СССР, 1961, № 9, ст. 70; постановление Совета Министров УССР от 12 июня 1961 г. «О мерах повышения ответственности за снос существующего жилищного фонда в населенных пунктах Украинской ССР».—ЗП УРСР, 1961, № 6, ст. 85; ст. 17 Общего положения о всесоюзном и республиканском промышленных объединениях.—СП СССР, 1973, № 7, ст. 32; ст. 18, 22 Положения о производственном объединении (комбинате).—СП СССР, 1974, № 8, с. 32.

дителей, контролируют и инспектируют других служащих). Для этого они наделяются административно-распорядительными полномочиями в пределах своей компетенции. Функциональные руководители несут ответственность за результативность вверенных им функций или элементов функций управления.

Исполнителями являются все специалисты, не выполняющие организаторско-управленческие функции или их элементы. Они занимаются в основном сбором и обработкой информации, техническим обеспечением управленческих решений. Специальными актами или распоряжениями на исполнителей могут возлагаться некоторые организаторско-управленческие операции, функции. Тогда эти лица, помимо общей для всех работников дисциплинарной ответственности, несут дополнительную ответственность в силу специального полномочия. Индивидуализация полномочий и ответственности в таком случае чаще является прерогативой руководителей. Законодательство регулирует права, обязанности и ответственность функциональных руководителей и исполнителей в общей группе, не индивидуализируя управленческую компетенцию исполнителей.

Например, права, обязанности и ответственность начальников юридических отделов и юрисконсультов определяются Общим положением о юридическом отделе (бюро), главном (старшем) юрисконсульте, юрисконсульте министерства, ведомства, исполнительного комитета Совета народных депутатов, предприятия, организации, учреждения, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 22 июня 1972 г. № 467¹⁰.

Права, обязанности и ответственность кассиров регулируются Положением о ведении кассовых операций государственными, кооперативными и общественными предприятиями, организациями и учреждениями, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 6 августа 1973 г. № 552¹¹.

Технико-вспомогательный и обслуживающий персонал подлежит дисциплинарной ответственности в традиционном понимании, т. е. общей для всех тружеников и не несет ответственности за собственно управление.

¹⁰ СП СССР, 1972, № 13, ст. 70.

¹¹ СП СССР, 1973, № 17, ст. 95.

Как видим, управленческой правосубъектностью обладают не все служащие и не все подлежат управленческой ответственности. Следует иметь в виду, что внешнее совпадение функций органов управления и возглавляющих их должностных лиц не снимает задачи выделения оснований ответственности персонально руководителя и нормативного закрепления этих оснований. Просчет допустили авторы «Основных методических положений по организации экономических служб новой техники», утверждая: «Должностные инструкции следует разрабатывать для каждого работника ЭСНТ, за исключением начальника службы и руководителей групп, которые в своей работе руководствуются соответствующими положениями»¹². По нашему мнению, снять вопрос о персональном закреплении функций, прав, ответственности руководителя — значит допустить безответственность, неопределенность в распределении полномочий и ответственности, что недопустимо в научной организации управления.

«Остальная масса служащих,— пишет Ю. А. Тихомиров,— это не носители управления в точном смысле этого слова, ибо они не принимают решения (специалисты, обслуживающие работники и т. д.). Их положение вообще схоже с положением лиц, занятых в производственной сфере»¹³. Таким образом, субъектами правовой ответственности в управленческих отношениях могут быть только руководители, а в особых случаях — исполнители или юридические лица. Причем орган управления, не являющийся юридическим лицом, не может нести правовую ответственность¹⁴, поскольку в государственном управлении персональная ответственность определяет научность организации¹⁵.

Вопрос о соотношении ответственности должностного лица и органа управления возникает, когда незаконно увольняется работник по решению коллегиального

¹² Основные методические положения по организации экономических служб новой техники. Киев, 1970, с. 29.

¹³ Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968, с. 45.

¹⁴ См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения, с. 137—144.

¹⁵ См.: Вельский К. С. Персональная ответственность как принцип советского государственного управления. Автореф. канд. дис. Свердловск, 1970.

органа. Подобное увольнение возможно, например, по решению правления потребительской кооперации. Как известно, в соответствии со ст. 92 Основ законодательства о труде Союза ССР и союзных республик и ст. 235 КЗоТ УССР рабочему или служащему, незаконно уволенному или переведенному на другую работу и восстановленному на прежней работе, выплачивается по решению суда средний заработок за время вынужденного прогула (или разница в заработке за время выполнения нижеоплачиваемой работы), но не более чем за три месяца.

Кто должен возмещать предприятию ущерб, возникший в связи с оплатой вынужденного прогула восстановленному работнику? Судебная практика считает субъектом правосстановительного отношения руководителя коллегиального органа, в данном случае председателя правления райпотребсоюза. Председатель правления райпотребсоюза согласно п. 30 Примерного устава потребительской кооперации СССР несет строгую персональную ответственность за принимаемые им решения. Поэтому Пленум Верховного Суда СССР в постановлении «О применении в судебной практике Основ законодательства Союза СССР и союзных республик о труде» от 19 октября 1971 г.¹⁶ потребовал от народных судов, чтобы при подготовке дела о восстановлении на работу к судебному разбирательству всегда решался вопрос о привлечении к участию в деле должностного лица, по распоряжению которого произведено увольнение или перевод на другую работу. Эта обязанность народного суда установлена в ст. 109 ГПК УССР (ст. 39 ГПК РСФСР). Виновное должностное лицо обязательно должно быть привлечено к делу как третье лицо на стороне ответчика.

Из приведенной классификации государственных служащих ясно, что правосубъектностью в управленческих отношениях обладают руководители, функциональные руководители и в отдельных случаях исполнители. Эти группы управленческих работников в действующем законодательстве объединяются термином «должностные лица».

¹⁶ См.: Бюллетень Верховного Суда СССР, 1971, № 6, п. 16.

Должностным лицам посвящена довольно обширная литература. Но авторы, в основном, рассматривают должностных лиц применительно к внутриотраслевым задачам права. Определение должностного лица как субъекта комплексной системы юридической ответственности в управлении, по нашему мнению, требует более широкого, общеправового подхода, совпадающего в данном случае с управленческим и отвечающего требованиям Системности научного исследования. Законодательство не связывает, как правило, понятия «должностное лицо» и «должность». Должность занимает всякий государственный служащий, но не всякий служащий государственного аппарата является должностным лицом.

Законодательное определение дано в ст. 164 Уголовного кодекса УССР (примечание к ст. 170 УК РСФСР). Уголовный закон считает должностным всякое лицо, исполняющее указанные в уголовно-правовой норме функции. Заметим, что Уголовные кодексы союзных республик по-разному определяют данные понятия, что порождает разноречивую судебную практику. По нашему мнению, давно созрела необходимость издания союзного закона о должностных преступлениях, в котором следует унифицировать понятие должностного лица, распространив его на все составы преступлений, где специальными субъектами могут выступать данные лица, исключив ограничение, установленное действующими УК.

В гражданско-правовой литературе некоторые авторы используют понятие должностного лица из УК¹⁷.

Безоговорочное использование уголовно-правового определения вызывает возражения. Для уголовного права понятие должностного лица важно как понятие субъекта должностного преступления, поскольку «уголовное законодательство имеет в виду не определение должностного лица, его прав и обязанностей в целом, а лишь установление возможности повышенной ответственности для лиц, выполняющих функции, важные для государства»¹⁸. Правильно заметил В. Т. Нор, что уголовный

¹⁷ См.: Научно-практический комментарий к ГК РСФСР. М., 1966, с. 521; *Садиков О. Н.* Общие вопросы гражданского права в практике Госарбитража.— Научно-практический комментарий арбитражной практики, вып. 3. М., 1970, с. 33, 34; Гражданский кодекс РСФСР, ч. 2. Под ред. О. А. Красавчикова. Свердловск, 1965, с. 356.

¹⁸ Советское административное право. М., 1962, с. 143.

закон вначале решает вопрос о том, что уже совершено. а потом — кем совершено¹⁹ Для нас важно определение должностного лица как особой категории государственных служащих, характеризующейся особенностями правового статуса, места и роли в организационной структуре, исполняемой деятельности, т. е. правовой личности должностного лица. Понятно, что правовые основы выделения категории «должностное лицо», являясь недостаточно разработанными в управленческой науке, могут составить предмет специального исследования.

В науке административного права должностное лицо трактуется как субъект исполнительно-распорядительных полномочий, государственный служащий, наделенный полномочиями на совершение действий, имеющих юридическое значение. Среди всех служащих аппарата управления выделяется группа, уполномоченная на совершение юридически значимых действий. Такой²⁰ критерий, впервые отмеченный Ц. А. Ямпольской²⁰, используют большинство юристов.

Должностным лицом является служащий аппарата государственного управления, наделенный государственно-властными полномочиями для исполнения организационно-управленческой деятельности по осуществлению функций органов аппарата и их подразделений. Основное, что отличает эту категорию служащих — это связь их деятельности с организацией труда других, определением целей, планированием, установлением форм и методов труда, реализацией поощрения и ответственности. Должностные лица наделены средствами для обеспечения выполнения своих распоряжений, направляют деятельность других работников и несут ответственность за работу своих подчиненных. Поэтому вопросы правового регулирования труда должностных лиц, в частности их ответственности, привлекают особое внимание законодателя. Правовое положение должностных лиц зависит от особенностей организационных управленческих структур, в рамках которых работают

¹⁹ См.: Нор В. Т. Имущественная ответственность за неправильные действия должностных лиц. Львов, 1974, с. 66.

²⁰ См.: Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате.— В кн.: Вопросы советского административного права. М., 1949, с. 141.

эти лица. Например, совокупность должностных лиц, осуществляющих управление производственно-хозяйственной деятельностью предприятия и его подразделений, в литературе и в законодательстве объединяют термином «администрация предприятия».

В управленческо-правовой литературе отмечается особая роль руководителей. Но правовые критерии выделения этой категории служащих еще мало исследованы, несмотря на то, что в некоторых нормативных актах термин «руководитель» употребляется. Четкого определения, кто является руководителем — нет. Иногда сюда относят всех должностных лиц, чью деятельность можно объединить понятием «руководство». Как представляется, эта нечеткость чревата отклонениями от законности, особенно в вопросах установления правовой ответственности должностных лиц в управлении.

В законодательстве ряда социалистических стран руководители выделены как особые (специальные) субъекты правовой ответственности. В § 225 ч. I УК Венгерской Народной Республики установлена уголовная ответственность для «имеющего права самостоятельно действовать работника государственного органа, общественной или кооперативной организации, который, грубо или систематически нарушая требования рационального хозяйства, ведет хозяйственную деятельность с расточительством денег, материалов или рабочей силы». Ст. 219, ч. II УК НРБ предусматривает уголовную ответственность для тех, «кто, несмотря на свои обязанности, не проконтролировал в достаточной степени работу лиц, на которых возложено управление, распоряжение общественным имуществом или учет его, вследствие чего причинен значительный ущерб народному хозяйству». В ст. 97, п. «б», «в» Кодекса о труде НРБ указывается на необходимость применения полной имущественной ответственности в случае причинения ущерба «руководящими должностными лицами». В § 6 Кодекса труда ГДР подчеркивается ответственность руководителя предприятия за состояние профессиональной учебы подчиненных.

Обоснование категории «руководитель» основано на политико-юридическом рассмотрении государственных служащих. Руководителем является работник государственного аппарата управления, находящийся в особых

отношениях с уполномочившим его государством, остальными государственными служащими, всеми гражданами, составляющими объект управления²¹.

Конституция СССР открыла новые горизонты созидательного труда советских людей. В этих условиях возрастает значение ответственности руководителей. Материалы декабрьского (1977 г.), июльского (1978 г.), ноябрьского (1978 г.) и апрельского (1979 г.) Пленумов ЦК КПСС, первой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва нацеливают государственный аппарат управления на укрепление руководства, совершенствование его приемов и методов, повышение роли руководителей. «Высокая организованность на всех уровнях, во всех звеньях партийного, государственного и хозяйственного руководства, на каждом рабочем месте — это неперемнная, обязательная предпосылка решения поставленных XXV съездом задач»²².

Некоторые авторы, на наш взгляд, неправильно понимают значение установления юридической ответственности руководителей. Так, А. В. Дмитриев, возражая против установления дисциплинарной ответственности руководящих работников исполкомов, пишет: «Должность секретаря исполкома предоставляется добросовестным и уважаемым людям, которые из сделанных в их адрес критических замечаний делают обычно правильные выводы» и далее: «поэтому включение в тот или иной нормативный акт статьи о дисциплинарной ответственности секретаря исполкома не будет, на наш взгляд, способствовать повышению его авторитета и к тому же не вызывается необходимостью»²³. Но значит ли, например, что формулировка в ряде положений о министерствах: «Министр несет персональную ответственность» подрывает его авторитет?

²¹ Удачное, на наш взгляд, определение руководителя дает Г. В. Мальцев: «Руководитель — это особая юридическая форма, имеющая политико-правовое выражение в особой компетенции, предоставленной для выполнения специфических функций в обществе» (Мальцев Г. В. Проблема личности в советской юридической науке. Советское государство и право, 1968, № 4, с. 31).

²² Брежнев Л. И. Великий Октябрь и прогресс человечества. М., 1977, с. 12.

²³ Дмитриев А. В. Правовое положение секретаря исполкома местного Совета. Советское государство и право, 1976, № 11, с. 71

Система юридической ответственности руководителей и других должностных лиц строится на тех же принципах, что и ответственность остальных граждан. При этом, однако, в нормативных актах об ответственности следует учитывать особенности социального положения должностных лиц. Их труд — это умственный труд, требующий специальных знаний, высокой культуры, опыта и, главное, особых организаторских способностей. Условия труда должностных лиц, как правило, ставят их в относительную изоляцию от непосредственных контактов с трудовым коллективом.

Комплекс указанных условий отражается на интеллектуальном стереотипе личности, образе мышления. У руководителя складывается особое мнение об обществе, своем месте в нем, остальных социальных группах населения, подчиненных. Под воздействием обратной связи сложившегося под влиянием специальных условий интеллекта со средой процесс выделения руководителей и должностных лиц из среды усугубляется. Преждевременно говорить сейчас о необходимости нивелирования всех дифференцирующих процессов. Часть из них имеет объективный и позитивный характер. Но, несомненно, они накладывают отпечаток на содержание юридической ответственности должностных лиц аппарата государственного управления и на закономерности совершенствования ее организационных и процессуальных моментов. В потенциальной возможности существования изолированной части штата служащих кроется опасность бюрократизма, превращающего должностных лиц «из слуг общества в его господ». Поэтому институт юридической ответственности призван сыграть роль средства организационного совершенствования государственного управления, создания преграды субъективному усмотрению отдельных лиц. В этой связи следует отметить важный аспект современного этапа развития социалистического государственного управления в СССР. Новая Советская Конституция, подытожив 60-летний созидательный труд советского народа, законодательно оформила сложившуюся управленческую структуру нашего общества. Тем самым, в основном, завершено экстенсивное совершенствование управления в СССР на этапе развитого социализма. Организационные перестройки, вероятно, еще будут проводиться. Но они, ско-

рее всего, приобретут локальный характер, поскольку еще необходимы. Например, на седьмой внеочередной сессии Верховного Совета СССР девятого созыва подчеркивалась задача создания систем управления группами однородных отраслей народного хозяйства²⁴. Но в целом, народнохозяйственный комплекс СССР представляет собой устоявшуюся целостную динамичную систему, саморазвивающуюся за счет внутренних резервов, повышения качества и эффективности управленческой деятельности. В этом плане ведущее значение приобретают намеченные XXV съездом КПСС меры по совершенствованию методов и стиля управления. На первый план современного этапа развития социалистического государственного управления выдвигаются организационно-правовые, организационно-этические, политико-воспитательные направления совершенствования управленческих отношений²⁵. В этом заключается, по нашему мнению, интенсивный путь совершенствования государственного управления, обусловленный современным этапом коммунистического строительства в СССР.

Особую актуальность приобретает задача совершенствования системы юридической ответственности должностных лиц в управлении. Эта система способна стать нормативной базой всех существующих форм контроля в государственном управлении. О контроле в борьбе с бюрократизмом В. И. Ленин писал: «Чем решительнее мы должны стоять теперь за беспощадно твердую власть, за диктатуру отдельных лиц для определенных процессов работы, в определенные моменты чисто исполнительских функций, тем разнообразнее должны быть формы и способы контроля снизу, чтобы парализовать всякую тень возможности извращения Советской власти, чтобы вырывать повторно и неустанно сорную траву бюрократизма»²⁶.

Правовая ответственность в управлении выполняет задачу борьбы с бюрократическими проявлениями, нарушениями социалистической законности. Правоохранительные, упорядочивающие, компенсационные, профилактико-воспитательные возможности юридической от-

²⁴ См.: Брежнев Л. И. О Конституции СССР, с. 50—51.

²⁵ См.: Цветков В. В. Проблема якості і ефективності управління праці.— Вісник АН УРСР, 1979, № 9.

²⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 206.

ветственности в управлении проявляются во всестороннем обеспечении правомерности управленческой деятельности.

Политико-правовую базу института правовой ответственности должностных лиц аппарата государственного управления составляют статьи Конституции СССР и конституций союзных республик о правах, обязанностях, положении должностных лиц, организации и деятельности государственного аппарата.

2. Развитие конституционных основ правовой ответственности должностных лиц

Прогрессивные процессы, происходящие в государственной и общественной жизни пашей страны, всегда получали свое конституционное закрепление. Советская Конституция — это Основной Закон государства, который выражает волю советского народа, закрепляет выгодный и желаемый им государственный и общественный строй, основные права и обязанности советских граждан, материальные и правовые гарантии осуществления этих прав²⁷. Отражая органическое единство интересов общества и государства, Конституция СССР закрепляет единые устои социальной организации, в том числе и государственного управления. Следовательно, основные институты права, касающиеся государственного управления, опираются на статьи Основного Закона СССР. Поэтому изложение содержания нормативного регулирования юридической ответственности должностных лиц следует начинать с анализа конституционных основ данного института. В течение более чем 60-летнего периода существования Советского государства строгая персональная ответственность должностных лиц всегда являлась принципом организации и деятельности аппарата управления. Коммунистическая партия и Советское правительство неоднократно подтверждали этот принцип в законах и партийных документах.

Теоретическое обоснование необходимости строгой персональной ответственности должностных лиц разработывал В. И. Ленин еще в годы подпольной борьбы.

²⁷ См.: *Цветков В. В., Макогон С. О.* Радянське державне право. К., 1968, с. 53, 51.

В статье «Проект программы Российской социал-демократической рабочей партии» он предлагал в конституции будущей демократической республики гарантировать «предоставление каждому гражданину права преследовать всякого чиновника перед судом без жалобы по начальству»²⁸. Накануне Октябрьского восстания одним из первых декретов предполагалось провозгласить выборность²⁹ и ответственность должностных лиц перед народом²⁹.

В первые годы существования Советской республики вопрос о законности имел исключительно важное значение. VI Чрезвычайный Всероссийский съезд Советов в постановлении «О точном соблюдении законов» призвал «всех граждан республики, все органы и всех должностных лиц Советской власти к строжайшему соблюдению законов... изданных и издаваемых центральной³⁰ властью постановлений, положений и распоряжений». Съезд провозгласил защиту прав граждан от административного произвола политическим принципом Советской власти. В том же постановлении говорилось: «Вменить в обязанность всем должностным лицам и советским учреждениям, по требованию любого гражданина республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения, составление соответствующего протокола. В протоколах должны быть указаны время, место и имена должностных лиц или назначение учреждения и сущность дела. Копия протокола тут же выдается жалобщику, другая же немедленно сообщается соответствующему высшему учреждению»³¹. За необоснованный отказ от составления протокола должностное лицо привлекалось к судебной ответственности. Основы ответственности должностных лиц органов государственного управления были заложены уже в первых советских конституциях. Так, Конституция РСФСР 1918 г. установила требование соблюдения законности как общую конституционную обязанность. В ст. 47 была установлена ответственность высших должностных лиц — народ-

²⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 6, с. 200.

²⁹ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, т. 1, с. 509—510.

³⁰ СУ РСФСР, 1918, № 90, ст. 908.

³¹ Там же.

ных комиссаров и членов коллегий при комиссариатах перед Советом Народных Комиссаров и Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом. Основной Закон Союза ССР 1924 г. воспроизвел это положение в ст. 60.

Первым в советском законодательстве актом, регулирующим права и обязанности должностных лиц, явились Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях³². В период строительства социализма институт юридической ответственности должностных лиц развивался в отраслях права. Были изданы Основы законодательства о дисциплинарной ответственности и Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности, также совершенствовались уголовное и гражданское законодательство. Например, 4 января 1918 г. Народный секретариат Украины принял постановление «О введении народного суда», на основании которого были созданы революционные трибуналы «для борьбы с саботажем чиновников и других служащих всех учреждений». В 1921 г. Совет Народных Комиссаров УССР принял постановление «О мерах по борьбе с должностными преступлениями»³³, где впервые был дан законодательный перечень должностных преступлений. Особое внимание должностным преступлениям было уделено в Уголовных кодексах УССР 1922 и 1927 гг.

XV съезд ВКП(б) одобрил мероприятия, направленные на укрепление ответственности государственных служащих перед народом и указал на необходимость обеспечить улучшение и расширение работы судов по борьбе с бюрократизмом, неуклонное привлечение к ответственности работников административно-хозяйственного аппарата, виновных в преступной бесхозяйственности, чиновничьем отношении к делу, не допуская при этом никаких смягчений приговоров или прекращения судебного следствия в силу предыдущих заслуг и пр.³⁴

В Конституции СССР 1936 г. специально не оговаривалась ответственность и обязанности должностных лиц. Но она содержала статьи, где речь шла о подотчет-

³² См.: СУ РСФСР, 1923, № 1, ст. 8.

³³ См.: Вісті ВУЦВК, 1921, 11 авг.

³⁴ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК, т. 4, с. 20—25.

ности и ответственности высших органов государственного управления, образуемых Верховным Советом СССР. Здесь подразумевалась инстанция, перед которой несли ответственность высшие должностные лица по службе³⁵. Ко всем гражданам независимо от рода деятельности была обращена ст. 130: «Каждый гражданин СССР обязан соблюдать Конституцию Союза Социалистических Республик, исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития»³⁶. Из этого положения исходили обязанности должностных лиц, на основании статей Основного Закона и развившего их законодательства строился институт правовой ответственности должностных лиц.

Со времени принятия Конституции СССР 1936 г. в советском обществе произошли крупные изменения, которые затронули все стороны общественной жизни, нашли отражение в организации и деятельности государственного аппарата. Общенародное государство общества зрелого социализма приняло новую Конституцию, обобщившую весь предшествовавший конституционный опыт и обогатившую его, как подчеркнул Л. И. Брежнев, «новым содержанием, отвечающим требованиям современной эпохи»³⁷.

Одним из конституционных нововведений явилось юридическое обоснование в тексте Конституции межотраслевого института юридической ответственности должностных лиц перед обществом. Под термином «конституционные основы» следует понимать политико-правовые идеи, записанные в Основном Законе страны. Они являются исходной предпосылкой, условием создания правовых институтов, представляющих собой совокупность правовых норм, развивающих и детализирующих конституционные нормы.

Итак, в новой Конституции содержатся нормы об основных обязанностях должностных лиц. Ненадлежащее исполнение этих обязанностей становится основанием применения к виновным правовой, моральной и политической ответственности, их общественного осуж-

³⁵ См.: Ст. 51, 65, 80 Конституции СССР 1936 г. и ст. 33, 40, 75 Конституции УССР 1937 г.

³⁷ Соответственно, ст. 110 Конституции УССР 1937 г.

Брежнев Л. И. О Конституции СССР, с. 13.

дения. Указанные нормы, таким образом, выступают конституционными основами правового института юридической ответственности должностных лиц, объединяющего отраслевые институты: уголовной, административной, дисциплинарной и материальной (гражданской, имущественной) ответственности. Все они служат обеспечению достижения целей, стоящих перед должностными лицами, органами управления, государственным управлением в целом. Выполнение задач, возложенных на должностных лиц, обеспечивается, главным образом, широкими правами последних по управлению трудовыми коллективами и отдельными работниками, распоряжению материальными ценностями, подбору, расстановке и воспитанию кадров и т. д. Права, предоставляемые советским государством должностным лицам, неотделимы от ответственности за надлежащее использование этих прав. Суть организационных вопросов, как известно, состоит в том, чтобы каждый, имея для этого необходимые права и неся в их пределах всю ³⁸ полноту ответственности, занимался своим делом ³⁸, т. е. чтобы определенное лицо ³⁹ полностью отвечало за ведение определенной работы ³⁹.

Ст. 3 Конституции СССР, формулируя принцип демократического централизма в организации и деятельности Советского государства, провозглашает: «Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело». Основания этой ответственности расшифровываются в ряде статей Конституции СССР, устанавливающих основные конституционные обязанности должностных лиц государственного аппарата. В текст Основного Закона включены особо важные требования к их служебной деятельности, имеющие конституционное значение. 1. Требование соблюдения законности, установленное ст. 4, «...должностные лица обязаны соблюдать Конституцию СССР и советские законы».

2. Требование дать ответ народному депутату по интересующему его вопросу, установленное ст. 105 Кон-

³⁸ См.: Материалы XXV съезда КПСС, с. 61.

³⁹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 153.

ституции СССР. Советы народных депутатов, как гласит ст. 93, непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их выполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь⁴⁰. Одной из форм осуществления этих функций Советов является депутатская деятельность. Народным депутатам предоставлено право обращаться во все государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации по вопросам депутатской деятельности и принимать участие в рассмотрении поставленных ими вопросов. Ст. 105 Конституции СССР обязывает руководителей соответствующих государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций безотлагательно принимать депутатов и рассматривать их предложения в установленные законом сроки.

Ответственность должностных лиц органов, образуемых Верховным Советом СССР, перед высшим органом государственной власти, установлена ст. 117, 130 Конституции.

3. Требование внимательного отношения к осуществлению гражданами конституционного права вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе, гарантированного иммунитетом от преследования за критику. Согласно ст. 49 «Должностные лица обязаны в установленные законом сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Преследование за критику запрещается. Лица, преследующие граждан за критику, привлекаются к ответственности».

4. Конституционной обязанностью должностных лиц является также требование ст. 57: «Уважение личности,

⁴⁰ Например, согласно с данными Президиума Верховного Совета СССР на протяжении 1975 г. местные Советы страны рассмотрели на сессиях 49 664 вопроса только о соблюдении социалистической законности и охране общественного порядка; на заседаниях исполкомов с участием постоянных комиссий по социалистической законности и охране общественного порядка было рассмотрено 110 903 вопроса. (Советы депутатов трудящихся, 1976, № 5, с. 77—78).

охрана прав и свобод советского человека,— обязанность всех государственных органов, общественных организаций и ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ».

5. Реальность осуществления защиты личности, прав и свобод советских граждан гарантируется расширением в Конституции института обжалования действий должностных лиц. Если гражданин не согласен с решением соответствующей инстанцией его вопроса, он вправе обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Служащим, к которым могут обратиться с подобными жалобами граждане, адресовано положение ст. 53 «жалобы должны быть рассмотрены в порядке и в сроки, установленные законом». В этой же статье установлена возможность для граждан обжалования действий должностных лиц в суде. Основаниями для обжалования в суде могут служить действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан.

6. Всемерная охрана имущественных прав граждан также возведена Конституцией СССР в ранг конституционной обязанности должностных лиц государственного аппарата. Граждане имеют право на возмещение причиненного им ущерба. Предшествовавшее ныне действующим Основам гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик законодательство ограничивало ответственность государственных учреждений в случае причинения гражданам вреда. Оно носило временный характер ввиду условий острой классовой борьбы, ограниченных экономических возможностей Советского государства. Укрепление государственного и политического строя СССР позволило установить в ч. 1 ст. 89 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и в соответствующих статьях республиканских гражданских кодексов обязанность государства возместить вред, причиненный неправильными действиями должностных лиц⁴¹. В новой Конституции СССР это положение отражено в ч. III, ст. 58: «Граждане СССР имеют право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и

⁴¹ См.: Ноп В. Т. Имущественная ответственность за неправильные действия должностных лиц.

общественных организаций, а также должностных лиц, при исполнении ими служебных обязанностей».

Право граждан на возмещение ущерба установлено также в конституциях других социалистических стран. Так, оно закреплено в ст. 56 Конституции НРБ, в ст. 106 Конституции ГДР, в ст. 35 Конституции СРР и др.

В капиталистических государствах ответственность за вред, причиненный гражданам властно-управленческими действиями, ограничена: ее осуществление связано со сложной судебной процедурой, для ведения которой у трудящихся нет необходимых ресурсов, или ответственность за вред возлагается исключительно на непосредственного причинителя — должностное лицо. В таком случае трудящийся также не всегда может получить полное возмещение, особенно при тяжких последствиях. Буржуазное право устанавливает множество оговорок, позволяющих государству в необходимых случаях уходить от ответственности. Например, принятый в США федеральный Закон о претензиях из причинения вреда от 2 августа 1946 г. содержит 12 пунктов, по которым казна не несет имущественной ответственности⁴².

Только в социалистическом обществе ответственность государства и должностных лиц, ставшая конституционным принципом в СССР, является важным средством охраны прав граждан и одним из действенных орудий в борьбе за соблюдение законности в государственном аппарате.

7. Перечисленные выше конституционные обязанности должностных лиц сопряжены с занятием должности, требующей выполнения особых управленческих полномочий. Назначение на такую должность — особая честь и особое доверие народа, государства, партии данному человеку за проявленные им способности, опыт и полученную специальную подготовку. Должностные лица пользуются всеми правами и свободами, установленными Конституцией СССР для всех граждан СССР, и исполняют обязанности, предусмотренные для них гл. 7 Основного Закона. Служебное положение должностных лиц не создает для них никаких привилегий по сравне-

⁴² См.: *Никеров Г. И.* Административное право США. М., 1977, с. 181-182.

нию с другими гражданами. Это подчеркнуто в ст. 34 Конституции СССР, где род и характер занятий граждан включены в перечень факторов, не влияющих на равенство их правовых статусов. Независимо от должности и звания государственные служащие остаются гражданами, равными в правовом статусе с остальным населением страны. Как уже отмечалось, особенности правового положения должностных лиц вызываются лишь функциональным содержанием их профессиональной деятельности. Естественно, что к деятельности должностных лиц представляются требования, общие для всех граждан СССР. Положение ст. 60 Конституции СССР «Обязанность и дело чести каждого способного к труду гражданина СССР — добросовестный труд и избранной им области общественно-полезной деятельности, соблюдение трудовой дисциплины», приобретает особое значение для государственных служащих в связи с избранием этими людьми профессии — государственное управление. Эта профессия — синтез знаний, опыта, таланта, идейной убежденности — одна из наиболее ответственных в нашей стране.

8. Должностные лица обязаны беречь и укреплять экономическое могущество страны. Борьба с хищениями и расточительством государственного и общественного имущества (ст. 61), беречь природу, охранять ее богатства (ст. 67) — составная часть служебного и конституционного долга каждого гражданина СССР.

9. Добросовестно выполняя свой служебный долг должностные лица аппарата государственного управления оберегают интересы Советского государства, способствуют укреплению его могущества и авторитета (ст. 62), укрепляют дружбу наций и народностей Советского многонационального государства (ст. 64), содействуют развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, поддержанию и укреплению всеобщего мира (ст. 68).

Приведенная классификация конституционных требований к деятельности должностных лиц показывает, насколько глубоко и всесторонне гарантируется законность в деятельности государственного аппарата. Это надежный залог развития демократизма советского государственного управления. Но установить в законодательстве те или иные положения — это еще не все.

Необходимо, чтобы каждая статья, каждое положение Конституции вошли в живую практику повсеместной и повседневной деятельности всех государственных органов и должностных лиц⁴³. Поэтому важным является уяснение каждым государственным служащим положений Конституции СССР.

Установленные Основным Законом обязанности должностных лиц детализируются в законодательстве, отраслевых и ведомственных нормативных актах, положениях об отдельных органах управления и структурных подразделениях, должностных инструкциях, приказах руководителей сообразно со спецификой конкретной деятельности каждого должностного лица. В государственном управлении сейчас проводится большая работа, значительно активизируемая с вступлением в силу новой Конституции СССР, по упорядочению правового регулирования деятельности государственных служащих. «Вступление Конституции в силу,— отметил Л. И. Брежнев,— предполагает...⁴⁴ выполнение широкой программы законодательных работ».

Классификация конституционных основ института юридической ответственности должностных лиц согласно приведенного образца убеждает в необходимости развития административного законодательства в нескольких направлениях⁴⁵. Во-первых, потребуется урегулировать правоотношения, которые будут возникать в связи с осуществлением гражданами конституционного права на обжалование действий должностных лиц; во-вторых, необходимо установить в законодательстве дополнительные меры борьбы с такими правонарушениями, как «бюрократизм» и «волокита», поскольку, по нашему мнению, они не полностью охватываются действующими актами и создают угрозу для нормального функционирования государственного аппарата. В-третьих, требует законодательного оформления правовой статус государственного служащего вообще и должностного лица, в частности. В-четвертых, практике государственного управления необходим нормативный акт, который упорядочил бы прохождение государственной службы, осно-

⁴³ См.: *Брежнев Л. И.* О Конституции СССР, с. 59.

⁴⁴ Там же. с. 60.

⁴⁵ См.: Материалы XXV съезда КПСС, с. 82.

вания назначения лица на руководящую должность, повышения по службе и т. д. В-пятых, следует установить порядок ответственности за ущерб⁴⁶, причиненный должностными лицами организациям. В-шестых, необходимо пересмотреть многочисленные локальные нормативные акты о функциях, правах, обязанностях и ответственности должностных лиц в свете требований Конституции СССР к служебной деятельности работников государственного аппарата управления.

Заполнить указанные пробелы мог бы, по нашему мнению, кодифицированный акт о государственной службе в СССР. Об этом подробно речь пойдет ниже. Отметим лишь, что подобный опыт есть в ГДР, где с 1969 г. действует постановление Совета Министров «Об обязанностях, правах и ответственности работников государственных органов»⁴⁷, в определенной степени решающее данные вопросы.

3. Виды правовой ответственности должностных лиц

Наиболее широко в управленческих отношениях к должностным лицам применяется дисциплинарная ответственность, которая наступает за виновное нарушение служебной дисциплины, т. е. за совершение дисциплинарных проступков. Дисциплинарная ответственность должностных лиц осуществляется только в пределах трудовых правоотношений данного лица с предприятием, учреждением, организацией. Дисциплинарным проступком считается виновное противоправное действие или бездействие, нарушение обязанностей по службе, причиняющее ущерб служебному порядку. Для некоторых категорий должностных лиц в законодательстве предусмотрена дисциплинарная ответственность не только за проступки по службе, но и за проступки, подрываю-

⁴⁶ Согласно ст. 89 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик «порядок ответственности за вред, причиненный действиями должностных лиц организациям, устанавливается законом». Резонно замечает по этому поводу И. Л. Бачило, что отсылочная диспозиция ст. 89 Основ обращается не только к гражданскому, но и к административному праву. {Бачило И. Л. Институт ответственности в управлении.— Советское государство и право, 1977, № 6, с. 47).

⁴⁷ См.: Gesetzblatt der DDR, t. III, 1969, № 26.

щие авторитет и доверие к должностным лицам и государственным органам у граждан.

Служащие органов государственного управления подчиняются общему порядку дисциплинарной ответственности, регулируемому ст. 56 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, гл. X Кодекса законов о труде Украинской ССР, Уставами о дисциплине, особыми положениями и ведомственными актами о дисциплине. Дисциплинарная ответственность должностных лиц отличается субъектным составом, формами и видами взысканий и порядком их обжалования, но общие принципы и правила их применения идентичны.

Руководящие работники и должностные лица несут дисциплинарную ответственность в порядке подчиненности согласно специальному положению⁴⁸. Должностные лица, на которых распространяются Уставы о дисциплине, несут дисциплинарную ответственность согласно этим актам. В порядке подчиненности дисциплинарные взыскания налагаются на должностных лиц, которые перечислены в Приложении № 1 к Положению о порядке рассмотрения трудовых споров. Дисциплинарное взыскание в порядке подчиненности налагается органом или лицом, в чью компетенцию входит назначение подлежащего ответственности лица на должность, или вышестоящим в порядке подчиненности органом, лицом.

В аспекте дисциплинарной ответственности должностные лица не выходят за пределы организационной структуры, в которой работают, тогда как их функции и полномочия могут в зависимости от назначения должности распространяться за данную структуру. В связи с этим чрезвычайно важна совместимость систем ответственности по уровням, отраслям и функциям. Она достигается сочетанием разных видов юридической ответственности с моральной и политической ответственностью должностных лиц при тщательной правовой регламен-

⁴⁸ См.: Постановление ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 г. «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик». — СЗ СССР, 1929, № 71, ст. 670; Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности, утвержденное постановлением ВЦИК и СНК УССР от 15 апреля 1930 г. — 33 УРСР, 1930, № 10.

тации функций, прав и ответственности по каждой должности.

В порядке подчиненности могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, перевод на более низкую должность на срок не свыше одного года, увольнение от должности. Меры дисциплинарного воздействия применяются после письменного объяснения лица, привлекаемого к ответственности (объяснение представляют в течение одной декады со дня извещения о наложении дисциплинарного взыскания).

Законность решения о наложении дисциплинарного взыскания требует мотивировки оснований. Мотивированное решение о наложении взыскания объявляется приказом по учреждению и под расписку доводится до сведения наказанного лица, которое вправе обжаловать этот приказ в течение 14 суток вышестоящему органу или лицу, наложившему взыскание. Обжалование не приостанавливает исполнения приказа, кроме случаев применения смещения на низшую должность или увольнения от должности. Решения по жалобам являются окончательными и пересматриваются только в порядке надзора вышестоящими органами.

На дисциплинарные взыскания в порядке подчиненности распространяется общее положение о дисциплинарной ответственности, согласно которому за совершенный проступок может быть наложено только одно взыскание. Но этот факт не исключает возможности применения к виновному мер уголовной или материальной ответственности в предусмотренных законом случаях. Если на протяжении одного года со дня наложения дисциплинарного взыскания на должностное лицо к нему не будут применены новые меры дисциплинарной ответственности, считается, что это лицо не имеет дисциплинарных взысканий.

Дисциплинарная ответственность должностных лиц согласно дисциплинарных уставов или других специальных нормативных актов применяется в отраслях государственного управления, где соблюдение требований дисциплины является особенно важным и социально значимым. Специальными актами, уставами или положениями дисциплинарная ответственность должностных лиц регулируется в отраслях: обороны, путей сообще-

ния, морского флота, флота рыбной промышленности, речного флота, гражданской авиации, связи, государственной безопасности, внутренних дел, лесной охраны, рыболовного надзора, охраны государственных заповедников.

Специальные меры ответственности предусмотрены за правонарушения при выполнении некоторых организационно-хозяйственных и административно-распорядительных функций. Например, особый перечень дисциплинарных взысканий применяется согласно специальному акту — постановлению ЦИК и СНК СССР от 7 июля 1932 г. «Об ответственности работников учреждений и управленческого аппарата хозяйственных органов за нарушение правил общей и противопожарной охраны служебных зданий и помещений и правил хранения служебных документов»⁴⁹.

Дисциплинарная ответственность должностных лиц за соблюдение государственной дисциплины поставок продукции установлена Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции» от 24 апреля 1958 г.⁵⁰ Деятельность должностных лиц в этой области регулируется так же, как и порядок применения дисциплинарной ответственности за виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение должностными лицами обязанностей по выполнению планов и заданий по поставкам продукции. Указ от 24 апреля 1958 г. лишь подчеркнул необходимость применения особо строгих дисциплинарных мер за совершение такого рода проступков.

Особым видом дисциплинарной ответственности является ответственность в порядке, предусмотренном Законом о народном контроле в СССР. Она нетождественна перечисленным видам дисциплинарной ответственности должностных лиц и устанавливается не трудовым, а административным правом и применяется вне служебных отношений ввиду особых вневедомственных полномочий органов народного контроля в системе государственного управления. Права органов народного контроля в сфере государственного управления закреп-

⁴⁹ См.: СЗ СССР, 1932, № 53. ст. 319.

⁵⁰ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1958, № 9, с. 202.

лены в ст. 92 Конституции СССР. Комитеты народного контроля привлекают должностных лиц к дисциплинарной ответственности за невыполнение планов и директив КПСС и Советского правительства, за искажение государственной информации, за бюрократизм, волокиту, бесхозяйственность и другие нарушения, не являющиеся уголовными преступлениями, подлежащими судебному преследованию. Комитеты народного контроля могут применять к виновным в должностных проступках такие меры: постановку на вид, выговор, строгий выговор. Это меры дисциплинарного воздействия, но вневедомственность правоприменительной процедуры обусловила особый характер дисциплинарной ответственности, предусмотренной Законом о народном контроле в СССР. В юридической литературе ее называют дисциплинарной ответственностью административного характера⁵¹. Применяется она только комитетами народного контроля и в общем для всех видов дисциплинарной ответственности порядке, установленном постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 г. и другими актами.

Следующим видом юридической ответственности должностных лиц является административная ответственность. От дисциплинарной она отличается по основаниям и по инстанциям, которые вправе налагать взыскания. Административная ответственность применяется вневедомственными органами и должностными лицами, с которыми наказываемое лицо не состоит в служебных отношениях, за совершение административных проступков — виновных деяний, нарушающих требования административно-правовых норм.

Указанные различия позволяют выделить административную ответственность должностных лиц в качестве отдельного вида правовой ответственности. Он установлен законодателем для охраны административно-правовых норм, которые представляют собой общие государственно-властные правила поведения, регулирующие общественные отношения в области государственного управления. Законодательство устанавливает перечень

⁶¹ См.: Туранов В. И. Привлечение к ответственности органами народного контроля. М., 1972, с. 38-39.

органов, полномочных налагать административные взыскания.

Должностные лица являются специальными субъектами административной ответственности. До 1961 г. существовала практика наложения административных штрафов на юридических лиц. Она справедливо была признана порочной, поскольку фактические виновники правонарушений — должностные лица, чаще всего их совершающие, — уходили от ответственности и государственные средства «перекачивались» из одних фондов в другие. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» административная ответственность юридических лиц в виде штрафа была отменена и запрещена уплата наложенных на должностных лиц штрафов за счет предприятий, учреждений и организаций, в которых работают наказанные должностные лица.

Рассмотрим в этой связи характерный пример. Административная комиссия при исполкоме Ленинского районного Совета народных депутатов Киева, рассмотрев протокол об антисанитарном состоянии в городском комитете Красного Креста, вынесла ему предупреждение. Это решение противоречит ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета УССР от 15 декабря 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», п. 19 Положения об административных комиссиях при исполкомах районных, городских, сельских, поселковых Советах депутатов трудящихся Украинской ССР и ст. 2 общеобязательного решения Киевского городского Совета депутатов трудящихся № 12 от 20 декабря 1971 г. «О поддержании санитарного состояния в г. Киеве», согласно которому ответственность за своевременную уборку и содержание территорий и помещений в образцовом состоянии несут руководители, коменданты, завхозы предприятий, организаций и учреждений. Субъектом административного предупреждения в данном случае могло быть только физическое лицо, т. е. должностное.

Чтобы избежать подобных противоречий, следует использовать ст. 5 упоминавшегося Указа Президиума Верховного Совета УССР от 15 декабря 1961 г., в которой говорится, что к административной ответственности

привлекаются «те лица, которые в порядке исполнения своих служебных обязанностей должны принимать меры к своевременному выполнению установленных правил. Запрещается отнесение наложенных на должностных лиц штрафов за счет предприятий, учреждений, организаций»⁵². Из этого явствует, что административная ответственность призвана поддерживать правомерность выполнения должностными лицами административно-правовых предписаний⁵³.

К должностным лицам применяется в основном два вида административных взысканий — предупреждение и штраф. Предупреждение, сделанное, как правило, в письменной форме, содержит осуждение совершенного должностного административного проступка и имеет целью предупредить повторное совершение. Орган или уполномоченное должностное лицо могут заменить штраф предупреждением. Многие нормативные акты об административной ответственности должностных лиц не содержат прямого указания на это. Однако при наличии оснований соответствующая инстанция может ограничиться предупреждением⁵⁴.

Наиболее распространенной мерой административной ответственности, применяемой к должностным лицам, является штраф, представляющий собой установленную законом сумму денежного взыскания из трудовых доходов виновного в государственный бюджет. Штраф налагается только в случаях и в размерах, установленных законом. Он является самостоятельной мерой, однако иногда законодатель устанавливает дополнительные условия наложения штрафа в виде предварительного применения дисциплинарного или общественного воздействия, вынесения административного предупреждения. Штрафы, налагаемые на должностных лиц, как правило, не должны превышать 50 руб. Однако законодатель предусмотрел возможность в случае особой необходимости усиления ответственности за определенные виды нарушений: увеличение штрафа до 100 руб. Правоприменительные органы могут варьировать конкретные раз-

⁵² Ведомости Верховного Совета УССР, 1961, № 53, ст. 609.

⁵³ См.: Коваль Л. В. Відповідальність за адміністративні правопорушення. К., 1975, с. 52—53.

⁵⁴ Напр.: Положение о государственном пожарном надзоре в СССР.—СП СССР, 1978, № 2, ст. 7.

меры штрафов в зависимости от степени общественной вредности противоправных деяний.

За какие же административные правонарушения на должностных лиц могут быть наложены штрафы?

Развитие научно-технического прогресса с особой остротой поставило вопрос об охране окружающей среды. В СССР охране природы уделяется особое внимание. Коммунистическая партия и Советское государство делают все возможное, чтобы развитие общественного производства органически сочеталось с бережным использованием естественных ресурсов, не вело к истощению природных богатств, загрязнению воды и воздуха. В соответствии с действующим законодательством применяется административная ответственность за нарушение правил охраны атмосферы, почвы, недр и лесов, водных ресурсов и рыбных запасов. Закон об охране природы Украинской ССР является одним из основных законодательных актов в УССР⁵⁵. Его положения развивают и конкретизируют Земельный и Водный кодексы УССР.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» установлено наложение штрафов на должностных лиц, виновных в порче сельскохозяйственных и других земель, загрязнении их производственными и иными отходами и сточными водами, в бесхозяйственном использовании земель, в невыполнении обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв; использовании земельных участков не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены; несвоевременном возврате временно занимаемых земель при невыполнении обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению; отступлении без надлежащего разрешения от утвержденных в установленном порядке проектов внутрихозяйственного землеустройства.

Штрафы установлены также постановлениями Совета Министров УССР от 3 июня 1949 г. «Об охране

⁵⁵ См.: Відомості Верховної Ради УРСР, 1960, № 23, ст. 175.

природы на территории Украинской ССР»⁵⁶ и от 12 сентября 1960 г. «Об охране почв и защитных лесопосадок на территории Украинской ССР»⁵⁷.

Советское законодательство обеспечивает⁵⁸ соблюдение правил пожарной безопасности в лесах. Особое народнохозяйственное значение имеет охрана и воспроизводство рыбных запасов в СССР. Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР⁵⁹ и Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1964 г. «Об усилении административной ответственности за нарушение правил рыбной ловли и охраны рыбных запасов в водоемах СССР»⁶⁰ наделяют соответствующие органы правом налагать на виновных штрафы. Такую же меру наказания предусматривает в аналогичных случаях и законодательство Украинской ССР⁶¹.

Административная ответственность должностных лиц за загрязнение возглавляемыми ими предприятиями воздуха установлена Положением о государственном контроле за работой газоочистных и пылеулавливающих установок⁶². В области промышленности административная ответственность должностных лиц наступает за расточительное расходование электрической и тепловой энергии⁶³; за систематическое нарушение безопасности ведения работ в промышленности и на объектах, подконтрольных органам Госгортехнадзора⁶⁴; за нарушение законодательства о труде и правил по охране труда на промышленных предприятиях⁶⁵; за нарушение правил технической эксплуатации энергоустановок, правил техники безопасности, невыполнение указаний инженеров-инспекторов органов государственного энергетического надзора⁶⁶; за нарушение санитарно-гигиенических

⁵⁶ См.: ЗП УРСР, 1949, № 11, ст. 40.

⁵⁷ См.: ЗП УРСР, 1960, № 9, ст. 152.

⁵⁸ См.: СП СССР, 1971, № 12, ст. 89; Ведомости Верховного Совета СССР, 1971, № 25, ст. 257; ЗП УРСР, 1963, № 10, ст. 107

⁵⁹ См.: СП СССР, 1958, № 16, ст. 127.

⁶⁰ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1964, № 14, ст. 158.

⁶¹ См.: ЗП УРСР, 1959, № 3, ст. 26; 1962, № 7, ст. 94.

⁶² См.: СП СССР, 1974, № 6, ст. 24.

⁶³ См.: СП СССР, 1965, № 13, ст. 166.

⁶⁴ См.: СП СССР, 1968, № 7, ст. 48.

⁶⁵ См.: СП СССР, 1976, № 42, ст. 584.

⁶⁶ См.: СЗ УССР, 1936 № 55, ст. 307; СП УССР, 1955, № 9/10, ст. 49; 1962, № 1, ст. 6; 1963, № 7, ст. 59.

норм⁶⁷; за неоднократное нарушение правил безопасности ведения работ на объектах, подконтрольных Министерству машиностроения СССР и Министерству среднего машиностроения СССР⁶⁸; за нарушение правил пожарной безопасности⁶⁹.

Ряд нормативных актов устанавливают административную ответственность должностных лиц в различных областях народного хозяйства. Так, в строительстве административная ответственность должностных лиц применяется за систематическое и грубое нарушение правил и технических условий по выполнению строительно-монтажных работ, ГОСТов и технических условий на изготовление строительных конструкций, деталей, изделий и материалов⁷⁰; за нарушение правил безопасности ведения работ при строительстве и эксплуатации объектов, связанных с добычей⁷¹, транспортировкой, хранением и использованием газа⁷¹.

В области сельского хозяйства должностными проступками считаются: нарушения правил по карантину животных и иных санитарно-ветеринарных правил⁷²; нарушения правил по карантину растений⁷³; нарушения правил эксплуатации и хранения сельскохозяйственной техники⁷⁴; нарушения правил по борьбе с отравками и сорняками⁷⁵; нарушения земельного законодательства⁷⁶.

⁶⁷ См.: СП СССР, 1973, № 16, ст. 86.

⁶⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1969, № 39, ст. 353.

⁶⁹ См.: Там же, 1971, № 25, ст. 257; СП УССР, 1963, № 10, ст. 107.

⁷⁰ См.: СП УССР, 1961, № 4, ст. 63.

⁷¹ См.: СП УССР, 1968, № 4, ст. 54; Ведомости Верховного Совета СССР, 1969, № 7, ст. 48.

⁷² См.: СП СССР, 1968, № 1, ст. 2; 1963, № 18, ст. 189; Ведомости Верховного Совета СССР, 1963, № 47, ст. 490.

⁷³ См.: СП СССР, 1963, № 12, ст. 121; Устав Государственной службы по карантину растений в СССР, утвержденный министром сельского хозяйства СССР 21 июля 1962 г.—В кн.: Сборник законодательных и административных актов об административной ответственности. М., 1972, с. 143; постановление Совета Министров СССР от 14 августа 1950 г. «О неудовлетворительном выполнении мероприятий по борьбе с картофельным раком».— В кн.: Сборник по административному законодательству. Киев, 1974, с. 323.

⁷⁴ См.: СП СССР, 1969, № 6, ст. 34; Ведомости Верховного Совета СССР, 1962, № 1, ст. 5.

⁷⁵ См.: Ведомости Верховного Совета УССР, 1962, № 5, ст. 73; № 18, ст. 204.

⁷⁶ См.: Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, ст. 169—173 Земельного кодекса УССР; Указ Пре-

Действующим законодательством устанавливается административная ответственность должностных лиц за нарушения правил в области строительства, ремонта и пользования дорогами и дорожными сооружениями⁷⁷, за нарушения правил внутренней торговли⁷⁸.

Материальная ответственность применяется к должностным лицам в случае причинения вреда предприятию, учреждению, организации. Устанавливается материальная ответственность только за прямой действительный ущерб и применяется в пределах и в порядке, предусмотренных законом. Данный вид правовой ответственности имеет особенность — материальная ответственность может быть наложена независимо от привлечения должностного лица к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за это же правонарушение⁷⁹.

Советское законодательство предусматривает следующие виды материальной ответственности должностных лиц: материальная ответственность по трудовому законодательству; материальная ответственность по гражданскому законодательству; материальные взыскания, применяемые в порядке административной ответственности; имущественная ответственность по приговору суда за уголовное преступление.

Остановимся на первом названном выше виде материальной ответственности должностных лиц, как наиболее широко применяющемся в государственном управлении. Основным актом, регулирующим материальную ответственность должностных лиц в порядке, предусмотренном трудовым законодательством, является Положение о материальной ответственности рабочих и служащих за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации, утвержденное Указом Президиума Верхов-

зидиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства»⁷⁷ — Ведомости Верховного Совета СССР, 1970, X° 20, ст. 165.

См.: СП УССР, 1959, № 9, ст. 123; 1948, № 9, ст. 34; 1962, № 1, ст. 6; Ведомости Верховного Совета УССР, 1968, № 43, ст. 284.

См.: СП УССР, 1965, № 8, ст. 113; Указ Президиума Верховного Совета УССР от 22 июня 1972 г. «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма». — Ведомости Верховного Совета УССР, 1972, № 26, ст. 221.

См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1976, № 29, ст. 426.

кого Совета СССР от 13 июля 1976 г.⁸⁰ Данное Положение, в зависимости от размера возмещения ущерба, устанавливает ограниченную, полную и повышенную материальную ответственность должностных лиц. Ограниченная материальная ответственность устанавливается законодательством в виде изъятия определенной части заработной платы провинившегося должностного лица: одной трети месячного оклада, двух третей месячного оклада, среднего месячного оклада, трехмесячного оклада. Ограниченная материальная ответственность в пределах одной трети месячного оклада применяется во всех случаях, если в законе нет иных указаний⁸¹. Например, в п. 24 Положения о главных (старших) бухгалтерях государственных, кооперативных (кроме колхозов) и общественных предприятий, организаций и учреждений, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 6 ноября 1964 г.⁸² установлена ответственность главного (старшего) бухгалтера за невыполнение или недобросовестное выполнение своих обязанностей, если это привело к возникновению ущерба. Здесь об ответственности говорится в общем виде, без детализации размера ответственности, основания. В таком случае применяется материальная ответственность в пределах одной трети месячного оклада, в данном примере — главного (старшего) бухгалтера.

В пределах одной трети среднего месячного заработка должностные лица предприятий, учреждений, организаций несут ответственность в связи с уплатой штрафов, пени, неустойки из-за неумелого хозяйствования. Применение материальной ответственности в пределах одной трети месячного оклада должностного лица производится при наличии его письменного согласия по распоряжению администрации предприятия, учреждения, организации путем удержания из заработной платы. Распоряжение администрации об удержании может быть сделано не позднее двух недель со дня обнаружения при-

⁸⁰ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1976, № 29, ст. 426.

⁸¹ См.: п. 3 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 5 июля 1974 г. «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность рабочих и служащих за вред, причиненный предприятию, учреждению, организации.— Бюллетень Верховного Суда СССР, 1974, № 4, с. 7.

⁸² См.: СП СССР, 1964, № 23, ст. 140.

чиненного ущерба. При отсутствии письменного согласия должностного лица удержание в служебном порядке не производится и дело о возмещении ущерба передается администрацией в суд. Во всех остальных случаях материальная ответственность реализуется в судебном порядке путем подачи администрацией иска в районный городской народный суд (КЗоТ УССР, ст. 136).

Ограниченная материальная ответственность в размере причиненного ущерба, но не свыше двух третей среднего месячного заработка применяется за порчу по небрежности материалов, полуфабрикатов или изделий, Поскольку такое происходит главным образом в деятельности рабочих и служащих, они — основные субъекты данного вида материальной ответственности. Но в таких случаях, по нашему мнению, не исключена возможность возложения обязанности возмещать ущерб, причиненный порчей по небрежности материалов, полуфабрикатов изделий или оборудования на должностных лиц (КЗоТ УССР, п. 1, ст. 133).

Ограниченная материальная ответственность в размере прямого действительного ущерба, но не более среднего месячного заработка—специальный вид материальной ответственности для должностных лиц, руководителей предприятий, учреждений, организаций и их заместителей, а также руководителей структурных подразделений на предприятиях, в учреждениях, организациях и их заместителей. Она применяется в случаях причинения ущерба излишними денежными выплатами, неправильной постановкой учета и хранения материальных или денежных ценностей, непринятием необходимых мер по предупреждению простоев, выпуска недоброкачественной продукции, хищений, уничтожения и порчи материальных или денежных ценностей.

Ограниченная материальная ответственность в пределах трех месячных окладов должностного лица применяется только в судебном порядке в случаях причинения вреда предприятию, учреждению, организации оплатой за время вынужденного прогула или за время нижеоплачиваемой работы незаконно уволенному или переведенному работнику. К ответственности привлекается должностное лицо, которое произвело увольнение или перевод с явным нарушением закона или задержало исполнение решения суда, а равно вышестоящего в

порядке подчиненности органа о восстановлении на работе.

Как следует понимать в данном случае термин «явное нарушение закона»? Разъяснение дает п. 16 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 19 октября 1971 г. «О применении в судебной практике Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде»⁸³. Согласно этому постановлению явное нарушение закона означает: увольнение без согласия ФЗМК профсоюза или по основаниям, не предусмотренным законодательством, по личным мотивам; увольнение беременных женщин, матерей, кормящих грудью, и женщин, имеющих детей в возрасте до 1 года (в нарушение ст. 73 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, ст. 184 КЗоТ УССР); увольнение рабочих и служащих моложе 18 лет без согласия районной городской комиссии по делам несовершеннолетних; перевод на другую постоянную работу без согласия работника на том же предприятии, учреждении, организации, а также на другое предприятие либо в другую местность даже вместе с предприятием (ст. 13 Основ законодательства о труде, ст. 32 КЗоТ УССР).

Этот перечень явных нарушений закона, естественно, может быть расширен судом в зависимости от фактических обстоятельств дела.

Материальная ответственность должностных лиц за незаконное увольнение либо за незаконный перевод служит гарантией законных прав рабочих и служащих. При незаконном увольнении или переводе на другую работу они согласно ст. 92 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде и ст. 235 КЗоТ УССР имеют право (обратившись с иском в суд) получить средний заработок за время вынужденного прогула, но не более чем за три месяца. Народный суд, рассмотрев дело о незаконном увольнении или переводе (с учетом ст. 93 Основ и ст. 9 Положения), вправе возложить на

⁸³ См.: Бюллетень Верховного Суда СССР, 1971, № 6, с. 10; п. 2 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 12 сентября 1969 г. «Об исполнении судебными органами постановления Пленума Верховного Суда СССР от 26 сентября 1967 г.», «О повышении роли судов в соблюдении законодательства о труде и укреплении трудовой дисциплины на предприятиях, в учреждениях и организациях». — Бюллетень Верховного Суда СССР, 1969, № 6, с. 7.

виновное должностное лицо обязанность возместить выплаченную предприятием сумму компенсации, но не более трехмесячного оклада виновного.

Применяя данный вид материальной ответственности, суды активно способствуют укреплению законности в государственном управлении. По данным Верховного Суда СССР в 10 союзных республиках по 4441 делу взыскано с предприятий на оплату вынужденных прогулов 227 270 руб., а с должностных лиц на покрытие этой суммы — 50 118 руб., или 18,1% (26,5% — в Украинской ССР)⁸⁴.

Ответственности в пределах трехмесячного оклада за незаконное увольнение работника или перевод его на другую работу подлежит руководитель, наделенный правом приема и увольнения. Должностные лица, готовившие заведомо незаконный приказ, отвечают лишь в дисциплинарном порядке. В юридической литературе и судебной практике принято, что при вынесении руководителем незаконного решения на основании материалов, представленных другим должностным лицом, с него не может быть снята ответственность⁸⁵, поскольку он не проверил указанные материалы.

На ответственное за прием и увольнение должностное лицо возлагается обязанность возместить ущерб, причиненный выплатой восстановленному работнику заработной платы за вынужденный прогул, если увольнение произведено с нарушением закона, даже в том случае, когда вопрос об увольнении решался коллегиально. Данный вид материальной ответственности осуществляется в судебном порядке. Но бесспорной обязанностью руководителей, общественных органов и, в особенности, юридических служб на производстве является строгое соблюдение законодательства о привлечении должностных лиц, виновных в незаконном увольнении или переводе работников на другую работу, с тем, чтобы ни одно подобное нарушение конституционного права советского человека на труд не осталось безнаказанным.

Полная материальная ответственность должностного лица означает обязанность возместить причиненный им ущерб в полном объеме. При этом размер оклада не

⁸⁴ См.: Бюллетень Верховного Суда СССР, 1974, № 4, с. 38.

⁸⁵ См.: *Белинский Е. С., Панюгин В. Е.* Материальная ответственность рабочих и служащих. М., 1977.

принимается во внимание. Полная материальная ответственность может быть возложена на должностное лицо лишь в случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик. Так, ст. 134 КЗоТ Украинской ССР в соответствии с п. 10 указанного Положения о материальной ответственности рабочих и служащих устанавливает следующие случаи полной материальной ответственности: когда между работником и предприятием, учреждением и организацией заключен письменный договор о принятии первым на себя полной материальной ответственности за необеспечение сохранности материальных ценностей, переданных ему для хранения или для других целей⁸⁶; когда материальные ценности были получены работником под отчет по разовой доверенности или по другим разовым документам; когда ущерб предприятию, учреждению, организации причинен действиями работника, содержащими признаки деяний, преследуемых в уголовном порядке; когда ущерб причинен недостаточей, умышленным уничтожением или умышленной порчей материалов, полуфабрикатов, изделий продукции, в том числе при их изготовлении, а также инструментов, измерительных приборов, спец-одежды и других предметов, выданных работнику в пользование; когда в соответствии с законодательством Союза ССР на работника возложена полная материальная ответственность за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации при исполнении трудовых обязанностей; когда ущерб причинен не при исполнении трудовых обязанностей.

Трудовое законодательство в особых случаях устанавливает так называемую повышенную материальную ответственность, применяемую в тех случаях, когда фактический размер ущерба превышает его номинальный размер (ст. 106 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде и ст. 135 КЗоТ Украинской ССР). Это специфический вид материальной ответственности: ее размер превышает номинальный размер ущерба; она регулируется и применяется в особом порядке и направлена на охрану особо ценного имущества,

⁸⁶ Перечень должностей, связанных с заключением договора о полной материальной ответственности, установлен постановлением Народного Комиссариата труда СССР от 29 октября 1930 г. с последующими дополнениями.

например товарных животных, кожевенного и пушно-мехового сырья, шерсти, драгоценных металлов, алмазов и драгоценных камней.

Следует также выделить материальную ответственность должностных лиц перед органами народного контроля в виде денежных начетов, налагаемых за причинение неправильными действиями или нераспорядительством материального ущерба государству в случаях невыполнения планов и заданий по поставкам продукции и материалов другим отраслям народного хозяйства, в другие союзные республики или для общесоюзных нужд; выпуска и поставки недоброкачественной, а также некомплектной продукции; порчи или утраты сырья, готовой продукции и других материальных ценностей; сверхнормативных потерь сырья, материалов и полуфабрикатов при их хранении, переработке или транспортировке; допущении излишеств в расходовании государственных средств; незаконной выплаты денежных средств вследствие неправильного применения расценок, приписок в нарядах фактически невыполненных работ, переплаты по счетам и расчетам; незаконной выплаты вознаграждений, премий, пособий, пенсий, компенсаций, незаконного расходования средств (п. 4 ст. 22 Закона о народном контроле в СССР; п. 2 Правил производства денежных начетов комитетами народного контроля)⁸⁷. Денежные начеты производятся в размере причиненного ущерба, но не свыше трех месячных окладов виновного должностного лица.

Наиболее тяжкий вид правовой ответственности должностных лиц — уголовная ответственность. Она наступает в установленном законодательством порядке за совершение преступлений. Уголовную ответственность реализуют специальные органы государства. Уголовным кодексом Украинской ССР предусмотрены следующие Должностные и хозяйственные преступления, субъектами которых могут выступать в основном должностные лица: выпуск недоброкачественной промышленной продукции (УК УССР, ст. 147); приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов (УК УССР, ст. 147¹); преступно-небрежное использование или хранение сельскохозяйственной техники (УК УССР,

⁸⁷ См.: СП СССР, 1969, № 19. ст. 109.

ст. 147²); продажа недоброкачественных товаров в торговых предприятиях (УК УССР, ст. 156); нарушение ветеринарных правил, повлекшее распространение эпизоотии или иные тяжкие последствия (УК УССР, ст. 157); нарушение правил по борьбе с болезнями и вредителями растений, повлекшее тяжкие последствия (УК УССР, ст. 158); проведение взрывных работ с нарушением правил охраны рыбных запасов (УК УССР, ст. 163); злоупотребление властью или служебным положением (УК УССР, ст. 165); превышение власти или служебных полномочий (УК УССР, ст. 166); халатность (УК УССР, ст. 167); получение взятки (УК УССР, ст. 168); посредничество во взяточничестве (УК УССР, ст. 169); провокация взятки (УК УССР, ст. 171); дача ВЗЯТКИ (УК УССР, ст. 170); служебный подлог (УК УССР, ст. 172). Также преимущественно должностные лица могут выступать в качестве субъектов, предусмотренных ст. 67 УК УССР — разглашение государственной тайны, ст. 68 — утеря документов, содержащих государственную тайну.

Родовое понятие должностного преступления установлено ст. 164 УК УССР как нарушение должностным лицом обусловленных его служебным положением обязанностей, причинившее существенный вред государственным или общественным интересам или охраняемым законом правам и интересам отдельных граждан. Из приведенного перечня очевидно, что к должностным преступлениям уголовное законодательство относит наиболее социально опасные нарушения служебных обязанностей должностными лицами. За их совершение установлены более строгие меры воздействия: конфискация имущества, исправительные работы, лишение свободы, а в особых случаях (в частности, за взяточничество при отягчающих обстоятельствах — ч. II ст. 168 УК УССР) смертная казнь.

Уголовная ответственность должностных лиц тесно связана с иными видами юридической ответственности. Это взаимодействие видов правовой ответственности раскрывается в следующих моментах: многие, на первый взгляд незначительные, административные или дисциплинарные проступки могут привести к тяжким последствиям; отдельное правонарушение, оставшееся безнаказанным, может создать у нарушителя представление

о вседозволенности и толкнуть его на совершение преступления, чреватого более значительным ущербом государственным и общественным органам, предприятиям, организациям, отдельным гражданам. Поэтому руководителям всех рангов, партийным, советским и общественным организациям, всем служащим нужно вести постоянную борьбу за искоренение любых правонарушений в сфере государственного управления.

Изучение причин правонарушений в управленческой деятельности должностных лиц показывает, что данные отрицательные явления возможны чаще всего там, где игнорируются требования трудовой дисциплины, ослаблены политико-воспитательная работа, изучение и внедрение передовых методов и демократический стиль работы, недостаточно активен контроль за работой должностных лиц со стороны общественных организаций и коллективов трудящихся.

В ходе всенародного обсуждения Проекта новой Конституции СССР трудящиеся вскрывали факты злоупотребления некоторыми должностными лицами служебным положением, предлагали меры по улучшению работы, устранению недостатков. В этой связи актуальной задачей всего аппарата государственного управления, подчеркнул в заключительном слове на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. Л. И. Брежнев, является значительное улучшение стиля и методов работы, полное искоренение нарушений государственной и общественной дисциплины⁸⁸.

4. Направления совершенствования нормативного регулирования ответственности должностных лиц

Трудно переоценить глубину и многообразие форм воздействия Конституции СССР на жизнедеятельность социалистического общества. В ее содержание входят важнейшие политико-правовые нормы, определяющие общественно-политическое и экономическое устройство СССР, основные права, свободы и обязанности граждан, основы национального и государственного строя, принципы формирования и функционирования государствен-

⁸⁸ См.: *Брежнев Л. И.* О Конституции СССР, с. 41, 59, 61.

ных органов. Но не только содержательность, высокая юридическая техника формулировок статей Основного Закона обуславливает его активное воздействие на общественные процессы в социальном организме. Советская Конституция отражает глубинные социально-экономические и иные закономерности продвижения государства по пути коммунистического строительства. Законодательно оформляя качественно высший этап на этом пути — этап завершения построения общества развитого социализма — Основной Закон открывает широкие горизонты для созидательного труда советских людей в административно-политических, производственных, социально-культурных сферах, предоставляет реальные гарантии дальнейшего углубления демократии, обогащения личностного аспекта общественных отношений.

Принятие новой Конституции СССР стало стимулом дальнейшего роста трудовой и политической активности масс, всех тружеников на производстве, в сферах обслуживания и управления. В решениях ноябрьского (1978 г.) Пленума ЦК КПСС отмечено, что Конституция учит работать лучше, качественней, с большей эффективностью, с полной отдачей сил. Немалые задачи, как было показано выше, стоят перед аппаратом управления, всеми государственными, хозяйственными, общественными органами. Отсюда — необходимость значительного улучшения стиля и методов их деятельности. Особенного внимания заслуживает совершенствование работы управленческого аппарата, укрепление государственной дисциплины на каждом рабочем месте, на любом уровне управления, воспитание управленческих кадров в духе высокой культуры, чуткого отношения к нуждам и запросам трудящихся, всемерное развитие инициативы и повышение ответственности работников за порученное дело. Вместе с тем следует усилить внимание к разработке мер по борьбе против безхозяйственности, расхлябанности, бюрократизма, всего, что тормозит повышение эффективности и качества управленческой деятельности⁸⁹. Многие проблемы могут быть решены при помощи правовых средств, в том числе **3.1** счет совершенствования механизма правовой ответствен

⁸⁹ См. подробно: Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. К., 1978.

ности должностных лиц в государственном управлении.

Многофакторное влияние Конституции СССР на государственное управление можно свести, по нашему мнению, к следующим основным направлениям: Конституция как политико-правовой документ — основа организации аппарата государственного управления; влияние Конституции на повседневную управленческую деятельность государственных органов и должностных лиц; значение Конституции для дальнейшего совершенствования государственного управления, в том числе развития законодательства о государственном управлении. Направления, аналогичные указанным, прослеживаются также во взаимосвязях Основного Закона с отдельными управленческо-правовыми институтами, в частности институтом юридической ответственности должностных лиц органов государственного управления. Изучение статей Основного Закона позволяет сгруппировать конституционные нормы по характеру связи с иными нормативными актами о правовой ответственности должностных лиц. Анализируя механизм действия Конституции, Ю. А. Тихомиров выделяет среди норм Основного Закона нормы непосредственно-регулирующего характера; нормы общерегулирующего свойства, предполагающие издание конкретизирующих актов; нормы-принципы, определяющие устойчивые линии деятельности государственных и общественных организаций в силу своей нормативной природы; нормы-цели, ориентирующий смысл которых выражается в социальных обязательствах государства перед обществом⁹⁰. Данная типология соответствует существующим в специальной литературе характеристикам конституционных норм и их особенностей⁹¹.

Возникает вопрос, применима ли приведенная типология конституционных норм к статьям Конституции СССР об ответственности и обязанностях (как условиях ответственности) должностных лиц. На наш взгляд, глубина и многообразие воздействия Конституции на общественные отношения не позволяют однозначно классифицировать нормы Основного Закона. Л. И. Брежнев, выступая на внеочередной седьмой сессии Верховного

⁹⁰ См.: Тихомиров Ю. А. Проблемы теории социалистической Конституции.—Советское государство и право, 1978, № 2, с. 6.

⁹¹ См.: Советское конституционное право. Л., 1975, с. 16—18.

Совета СССР девятого созыва, подчеркнул, что новая Конституция СССР закрепляет главные положения, которые, действуя непосредственно, в то же время конкретизируются в других актах⁹². Именно одновременность непосредственного воздействия конституционных норм на общественные отношения и их конкретизация и других правовых актах определяет высшую юридическую силу Основного Закона государства, отражает высокую обобщенность его норм. Поэтому типологические признаки в полной мере относятся ко всем нормам Конституции. Оговорка Ю. А. Тихомирова о том, что в Конституции присутствуют «смешанные» нормы, вполне может быть распространена на все содержание Основного Закона. Например, ст. 3 Конституции СССР закрепляет важнейший принцип организации и деятельности Советского государства — принцип демократического централизма: «Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих.

Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело». Следуя типологии Ю. А. Тихомирова, данную статью, казалось бы, следует отнести к «нормам-принципам» и «нормам общерегулирующего свойства». В то же время, в ней присутствуют элементы «нормы-цели», указывающие на обязательства государства перед обществом формировать органы государственной власти через выборность, обеспечить их подчиненность народу, установить и контролировать ответственность каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело. Ст. 3 Конституции имеет регулирующий характер, поскольку устанавливает порядок деятельности органов власти и государственного управления, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих. Следовательно, ст. 3 является примером, раскры-

⁹² См.: *Брежнев Л. И.* О Конституции СССР, с. 38.

вающим сложность содержания конституционной нормы, оказывающей комплексное воздействие на общественные отношения через соответствующий нормативный механизм советского права.

Эту особенность конституционных норм следует учитывать при определении направлений совершенствования правовой ответственности должностных лиц, не допуская ограничительного толкования статей Основного Закона под предлогом, что их содержание как «норм-принципов» конкретизируется в развивающем Конституцию законодательстве. Основной задачей в этом плане является, по нашему мнению, издание Кодекса законов о государственной службе в СССР. Принятие такого акта не противоречит предусмотренным в тексте Конституции законам, в частности Закону о Совете Министров СССР. В советской юридической литературе неоднократно выдвигались предложения об издании кодифицированного административно-правового акта, регламентирующего организацию и деятельность аппаратов власти и управления социалистического государства.

В последние десятилетия законодательство об ответственности должностных лиц в различных отраслях значительно развито. Однако единый кодифицированный акт о государственной службе еще не издан. С 1923 г. действуют Временные правила о службе в госучреждениях и предприятиях⁹³, которые, как ни парадоксально, являются «временными» уже 57 лет.

Ряд закономерностей совершенствования института правовой ответственности должностных лиц, которые следует отразить в предлагаемом акте, заслуживают дополнительного обоснования.

Особой задачей института правовой ответственности в управлении является борьба с бюрократизмом и волокитой. На решительное истребление бюрократизма нацеливает новая Конституция СССР. Призывая к неустанной борьбе с бюрократизмом в советском государственном аппарате, В. И. Ленин указывал, что данное явление порождено буржуазным строем. Анализируя бюрократизм в эксплуататорском обществе, В. И. Ленин рассматривал его не только как отдельные случаи формализма, бездушного отношения к людям, но и как

⁹³ См.: СУ РСФСР, 1923, № 1, ст. 8.

определенные организационные принципы, стиль и систему управления. Характерная особенность этой системы — наличие особого слоя лиц, которые сосредотачивают в своих руках власть и управление, занимая привилегированное положение в обществе⁹⁴. В бюрократической системе отсутствует реальная ответственность чиновников за свою деятельность перед обществом.

Элементы бюрократизма были занесены и в советский аппарат. Старые бюрократы были изгнаны в ходе социалистической революции, но они вернулись, называя себя «коммунистами», нацепив красные петлички, принимая новое обличье⁹⁵. В. И. Ленин призывал трудящихся для успешной борьбы с бюрократическими извращениями обеспечить прочную связь народа с Советами⁹⁶. В бюрократизме В. И. Ленин видел наибольшую опасность для управления в социалистическом обществе и считал, что отсутствие постоянной борьбы с бюрократизмом способно поставить под угрозу основы общества. Разнообразны проявления бюрократизма: создание внешней видимости работы, уход от решения под предлогом занятости, как писал В. И. Ленин, «*Три врага: ...чванство — вот враг... безграмотность, взятка*», «подчинение интересов дела интересам карьеры, обращение сугубого внимания на местечки и игнорирование работы...»⁹⁷. Бюрократизм — это также волокита, результат ослабления проверки исполнения и контроля. «*Проверять людей и проверять фактическое исполнение дела*, — подчеркивал Владимир Ильич, — в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики»⁹⁸.

Нет нужды доказывать, что указания В. И. Ленина сохранили актуальность и в наши дни. КПСС и Советское правительство, преодолевая объективные и субъективные трудности, постоянно вели борьбу с бюрократизмом. В резолюции XVI конференции ВКП(б) «Об итогах и ближайших задачах борьбы с бюрократизмом»

⁹⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 1, с. 439—440; т. 2, с. 312.

⁹⁵ См.: Брежнев Л. И. Лениным курсом. Речи и статьи, т. 5. М., 1976, с. 76.

⁹⁶ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 205.

⁹⁷ Там же, т. 44, с. 465; т. 8, с. 351.

⁹⁸ Там же, т. 45, с. 16.

отмечалось: «основными являются следующие очередные задачи партии в области улучшения государственного аппарата и борьбы с бюрократизмом: а) проверка исполнения; б) улучшение личного состава государственного аппарата; в) приведение системы управления в соответствие с системой нашего хозяйства и требованиями, предъявляемыми хозяйственным развитием к государственному аппарату»⁹⁹. В последующие годы в решениях партийных съездов и конференций намечались конкретные меры по борьбе с бюрократизмом в партийном и государственном аппарате. Особенное значение имели резолюции XX съезда КПСС «О культуре личности и его последствиях»¹⁰⁰, «По отчетному докладу Центрального Комитета КПСС»¹⁰¹.

Общественные формы управления не гарантируют иммунитета от бюрократизма, потому что его существование обусловлено объективными причинами: недостатки организации системы управления; профессионального и общеобразовательного уровня отдельных управленческих работников, их подчас невысокая правовая и нравственно-этическая культура; недостаточная активность и эффективность участия трудящихся в управлении; определенная неосведомленность части населения о возможностях противодействия бюрократизму,¹ — как результат — пассивность в этом противодействии; недостаточная эффективность существующих правовых, моральных и общественных мер ответственности за бюрократизм и волокиту.

Совершенствование системы юридической ответственности должностных лиц за бюрократизм и волокиту может стать одним из решающих факторов в преодолении бюрократических извращений. «Советские законы, — отмечал В. И. Ленин, — очень хороши, потому что предоставляют всем возможность бороться с бюрократизмом и волокитой, возможность, которую ни в одном капиталистическом государстве не предоставляют рабочему и крестьянину. А что — пользуются этой возможностью?

Почти никто. И не только крестьянин, громадный процент коммунистов не умеет пользоваться совет-

⁹⁹ КПСС в резолюция и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. т. 4, с. 224.

¹⁰⁰ Там же, т. 7, с. 110-112.

¹⁰¹ Там же, с. 181.

скими законами по борьбе с волокитой, бюрократизмом или с таким истинно русским явлением, как взяточничество. Что мешает борьбе с этим явлением? Наши законы? Наша пропаганда? Напротив! Законов написано сколько угодно! Почему же нет успеха в этой борьбе? Потому, что нельзя ее сделать одной пропагандой, а можно завершить, только если сама народная масса помогает. У нас коммунисты, не меньше половины, не умеют бороться, не говоря уже о таких, которые мешают бороться»¹⁰².

Мощный подъем социальной активности советского народа на основе возросшего материального уровня жизни и интеллектуального развития, широкие возможности защиты прав трудящихся, предоставленные новой Конституцией СССР, создали благоприятные условия для решительного уничтожения бюрократизма. Характерным является усиление взаимодействия различных видов юридической ответственности с другими видами социальной ответственности. Данная закономерность в деятельности должностных лиц основывается на том, что, например, правовые и моральные нормы содержат аналогичные запреты, выполнение правовых предписаний в значительной степени обеспечивается сознательностью лица, усвоенными им нравственными требованиями, к тому же применение той или иной меры юридической ответственности влечет за собой моральное осуждение со стороны окружающих.

По нашему мнению, существует необходимость закрепить данную закономерность нормативно. Выше указывалось, что дисциплинарная ответственность за аморальные поступки применяется лишь к отдельным категориям государственных служащих. Следует распространить это правило на всех руководителей и должностных лиц.

Нормативным основанием для данного вида дисциплинарной ответственности может послужить кодекс профессиональной этики для управленческих работников. Подобные акты нашли широкое распространение в управленческой практике. Целесообразно включать требования к деятельности должностных лиц, администрации в содержание коллективных договоров, путем

¹⁰² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 44, с. 171.

утверждения на собраниях профсоюзных организаций и трудовых коллективов, придавать им обязательный для соблюдения всеми должностными лицами характер, учитывать это при аттестации должностных лиц и т. п.

Рост значения моральной ответственности должностных лиц связан еще с одним обстоятельством. Конституция СССР устанавливает неприкосновенность личности советского гражданина, гарантирует его от незаконных посягательств государственных и общественных органов, должностных лиц, других граждан. В юридической литературе и в законодательстве достаточно подробно изложены гарантии от незаконного ареста, посягательства на тайну личной переписки, телефонных переговоров, врачебную тайну, неприкосновенность жилища, оскорблений и клеветы. Справедливы предложения об установлении правовой ответственности за причинение морального ущерба в форме штрафа. Для того чтобы у граждан были реальные возможности доказать факт волокиты, оскорбления со стороны должностных лиц, можно предложить восстановить право гражданина требовать составления протокола о факте. Штрафы (в административном и судебном порядке) могли бы быть установлены специальным актом (например, Кодексом законов о государственной службе в СССР) за волокиту, дискредитацию государства неэтичным, бездушным отношением к законным требованиям граждан, грубо нарушающим порядок в государственном управлении и выражающим неуважение к конституционным требованиям.

Изучение практики применения мер юридической ответственности (главным образом дисциплинарной) К должностным лицам показывает, что такие меры дисциплинарного воздействия, как замечание, выговор, строгий выговор используются в управленческой практике довольно часто. Некоторые руководители и должностные лица налагают на своих подчиненных в течение небольшого срока по два и более дисциплинарных взыскания. Применение указанных мер не влияет на служебное положение наказанного лица, размер заработной платы, получаемые премии, что приводит к инфляции организационных возможностей дисциплинарной ответственности. Например, исследование Б. Т. Розовского на 4 угольных комбинатах Донецкой области показало, что в течение

года не имели взысканий всего 10—18% директоров шахт. За 3 года показатель снизился, причем около 34% руководителей имели по 3 и более взысканий.

Представляется необходимым повысить значение дисциплинарных взысканий. С этой целью соответствующие правовые акты о дисциплинарной ответственности следует дополнить нормой: «Наложение дисциплинарного взыскания (выговора, строгого выговора) лишает наказанное должностное лицо на период до снятия наложенного дисциплинарного взыскания (1 год согласно КЗоТ УССР, ст. 151) права на получение любых премиальных выплат по основной работе за период, последующий за наложением взыскания, и на продвижение по службе».

В действующем трудовом законодательстве увольнение отнесено к мерам дисциплинарной ответственности (КЗоТ УССР, п. 3, 4, ст. 40, 147). Применительно к должностным лицам целесообразно дополнить содержание увольнения как меры взыскания за нарушение трудовой и служебной дисциплины (чтобы отделить понятие увольнения как организационного мероприятия по перестановке кадров) указанием на правовые последствия, например, лишение права занимать руководящие должности на определенный период (от 1 до 3 лет) с обязательной записью в трудовой книжке уволенного должностного лица.

Как известно, ст. 49 Конституции СССР устанавливает право граждан вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать за недостатки в работе. Должностные лица обязаны в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Лица, нарушающие запрет преследовать за критику, привлекаются к ответственности.

Ст. 58 Конституции СССР устанавливает особый вид обращения граждан в государственные органы — обжалование действий должностных лиц, государственных и общественных органов, причем «действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном порядке обжалованы в суд». Данные положения впервые в конституционном законодательстве

введены в ранг конституционных норм, причем в числе основных конституционных прав граждан. Этот факт является еще одним свидетельством развития советской демократии, расширения прав граждан, еще одной реальной гарантией законности в деятельности должностных лиц. Введение в действие Основного Закона связано с необходимостью определить порядок и условия применения данных статей. С этой целью Президиум Верховного Совета СССР в плане организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР наметил к декабрю 1980 г. подготовить проект изменений и дополнений к Указу и постановлениям Президиума Верховного Совета СССР о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан¹⁰³. Намеченная работа касается главным образом Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»¹⁰⁴. Также, согласно ст. 58 Конституции, необходимо установить судебный порядок обжалования незаконных действий должностных лиц.

Следует отметить, что советская власть последовательно осуществляла организационно-правовые меры, направленные на защиту интересов социалистического государства и граждан от противоправных действий отдельных должностных лиц путем предоставления гражданам права на устное или письменное заявление, предложение, жалобу¹⁰⁵. Следуя указаниям В. И. Ленина, который подчеркивал важность внимательного изучения жалоб и заявлений граждан, быстрого и законного ре-

¹⁰³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 51, ст. 764; постановление Совета Министров СССР от 30 декабря 1977 г. «Об организации работы по приведению законодательных актов СССР и решений правительства СССР в соответствие с Конституцией СССР». — СП СССР. 1978. № 2, ст. 8.

¹⁰⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 17, ст. 144. На основании данного Указа в союзных республиках были приняты дополнительные акты, например, постановление Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 16 июля 1968 г. «О предложениях, заявлениях и жалобах граждан, поступающих в адрес сессий Верховного Совета Украинской ССР». — Ведомости Верховного Совета УССР, 1968, № 30, ст. 196.

¹⁰⁵ См.: Советское административное право. Методы и формы государственного управления, с. 259—260.

шения по ним¹⁰⁶, партия и государство придавали и придают этой форме общественно-политической активности граждан первостепенное значение¹⁰⁷.

В работах М. Д. Загряцкова, С. Н. Братуся, Ю. М. Козлова, В. И. Ремнева, В. В. Малькова, Н. С. Малеина, А. А. Мельникова достаточно подробно изложена теория права на обращение и жалобу по советскому законодательству. Поэтому ограничимся рассмотрением лишь некоторых спорных вопросов, связанных с выполнением плана организации работ по проведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией.

Что касается обжалования незаконных действий должностных лиц в суде, то здесь основной, на наш взгляд, проблемой является определение круга действий указанных лиц, подлежащих судебной юрисдикции. Судебная процедура проверки административных актов должностных лиц справедливо считается наиболее эффективной с позиций законности, гласности, независимости судей, объективности¹⁰⁸. В настоящее время в ведении народных судов находится определенная категория споров, вытекающих из административных правоотношений, причем она существенно ограничена. По на-

¹⁰⁶ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 366—367.

¹⁰⁷ См., напр.: постановление ЦК КПСС от 2 августа 1958 г. «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся». — В кн.: В. И. Ленин, КПСС о партийной и государственной дисциплине. М., 1977, с. 536—541; постановление ЦК КПСС от 29 августа 1967 г. «Об улучшении приема трудящихся». — Там же, с. 627—631; постановление ЦК КПСС от 28 апреля 1976 г. «О дальнейшем совершенствовании работы с письмами трудящихся в свете решений XXV съезда КПСС». — Там же, с. 773—777; постановление Президиума Верховного Совета СССР «О практике применения Указа от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». — Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 2, ст. 5.

¹⁰⁸ См.: Недбайло П. Е. О юридических гарантиях применения правовых норм. — Правоведение, 1971, № 3, с. 48; Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970, с. 123—125; Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973, с. 24, 64; Николаева Л. А. Теоретические и практические проблемы обеспечения законности в советском государственном управлении органами прокуратуры и суда. Докт. дис. Л., 1973; Конституция СССР и расширение судебной защиты прав граждан. — Советское государство и право, 1978, № 11; Мельников А. А. Право граждан обжаловать в суд действия должностных лиц. — Советское государство и право, 1978, № 11.

шему мнению, формулировка ст. 58 Конституции СССР не допускает ограничительного толкования, т. е. любые действия любого должностного лица, независимо от сферы административной деятельности, нарушающие закон, что выражается в превышении полномочий, ущемлении прав граждан, могут быть обжалованы в суде, подлежат судебному рассмотрению. Соответствующую норму надлежит ввести в гражданско-процессуальное законодательство, а также в административно-правовой акт о государственной службе, например в Кодекс законов о государственной службе в СССР.

Граждане, обращающиеся в суд с жалобами на незаконные действия должностных лиц и государственных органов, должны освобождаться от оплаты судебных расходов. Такая норма установлена п. 8, ст. 80 ГПК РСФСР. Однако ГПК УССР ограничивает круг освобождаемых от уплаты пошлины обращений граждан в народные суды. П. 8, ст. 70 ГПК УССР предоставляет льготы только по жалобам на отклонение исполкомом местного Совета народных депутатов заявлений о неправомерности в списках избирателей (ГПК УССР, ст. 238), жалобам на постановления о наложении штрафов (ГПК УССР, ст. 244), жалобам на неправильно совершенные нотариальные действия (ГПК УССР, ст. 285). По нашему мнению, гражданско-процессуальное законодательство Украинской ССР должно воспринять соответствующую норму из ГПК РСФСР, поскольку нелогично получение государством дохода от правонарушений государственных служащих. Освобождение граждан от уплаты пошлины по искам в связи с административными правонарушениями явится еще одной гарантией реальности судебной защиты конституционных прав.

Судебное рассмотрение жалоб граждан на незаконные акты должностных лиц будет иметь существенное превентивное воздействие, способствующее укреплению законности в государственном управлении, воспитанию чувства ответственности у государственных должностных лиц, а также явится дополнительной демократической гарантией реальности защиты законных прав и интересов граждан.

Современное состояние института юридической ответственности в управлении характеризуется усилением

научной обоснованности правовых установлений. В правотворчестве используются выводы философии и социологии, кибернетики, праксиологии, экономики, медицины и других наук. В санкциях правовых норм находит отражение углубление знания о человеке, о механизме мотивации поведения, главным образом когда оно выражается в противоправных ущербных проступках, экономико-математические методы расчета возмещения материального ущерба от правонарушений. Но в новых условиях труда с использованием сложной техники, электронно-вычислительных машин еще недостаточно изучены и закреплены в праве психофизиологические нормативы поведения и исполнения работниками своих функций. Должностные инструкции, положения об органах управления и другие акты нуждаются в закреплении правом критериев подбора лиц для исполнения в сфере управления разнообразнейших технико-исполнительских, управленческо-организаторских, исследовательских функций, порядка их исполнения и т. д. В связи с внедрением автоматизированных систем работы с информацией, нуждающихся в особо подготовительном персонале и, соответственно, в специфическом правовом обеспечении, необходимо более тесное сотрудничество права и естественных, технических наук. Данная специфика распространяется и на область юридической ответственности управленческого персонала, работающего в условиях функционирования АСУ.

Дальнейшее совершенствование механизма юридической ответственности ведет к усилению в правовом воздействии акцента на осознанное, добровольное исполнение и выдвигает требования научной обоснованности, дифференциации мер и специализации видов государственного принуждения как отражение внутренних процессов объекта регулирования — дальнейшей специализации, усиления творческих начал в управленческой деятельности современного служащего аппарата государственного управления.

XXV съезд КПСС среди закономерностей развития социалистического общества отметил неразрывную связь укрепления дисциплинированности и ответственности граждан с социалистическим демократизмом. Л. И. Брежнев указывал, что социализм невозможен без постоянного развития демократии и условием наиболее

полного ее развития является ответственный подход каждого гражданина к своим обязанностям ¹⁰⁹. Особенное значение имеет указанная связь в государственном управлении. Здесь ответственный подход должностных лиц к своим обязанностям выступает практически показателем реальности демократии. Поэтому для института юридической ответственности в управлении характерна тенденция расширения взаимодействия правовых и общественных начал, активного участия общественных организаций и трудящихся в правоприменительном процессе. Практика свидетельствует об эффективности использования общественных начал в применении мер юридической ответственности. Например, действенными формами участия трудящихся в правоприменительном процессе являются обращения профсоюзных организаций в государственные органы с требованиями о привлечении к ответственности должностных лиц, гласность в применении правовых взысканий и т. д. Новая Конституция СССР акцентировала внимание на возрастающих правах и возможностях участия трудовых коллективов в укреплении законности в управлении. Использование общественных форм, тем не менее, не должно превращаться из средства в самоцель. Залогом успешного достижения цели юридической ответственности — исполнения обязанностей — должно стать гармоническое сочетание государственно-принудительного и общественного воздействия.

* * *

В современный период укрепление дисциплины труда и повышение ответственности должностных лиц являются одним из решающих факторов интенсификации управленческой деятельности. Ноябрьский (1978 г.) Пленум ЦК КПСС обратил особое внимание на задачи повышения организованности и ответственности во всех звеньях руководства, усиления контроля за выполнением плановых заданий, принимаемых решений. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производ-

¹⁰⁹ См.: Материалы XXV съезда КПСС, с. 85.

ства и качества работы» направлено на повышение уровня планирования и хозяйствования, приведение их в соответствие с требованиями нынешнего этапа развитого социализма. Выполнение мер, предусмотренных этим постановлением, невозможно без радикального укрепления исполнительской дисциплины на всех участках работы, во всех звеньях хозяйственного аппарата, в деятельности должностных лиц. Это означает, прежде всего, необходимость всемерного укрепления законности в деятельности должностных лиц, занятых в управлении народным хозяйством, административно-политическим и социально-культурным строительством, повышения требований к качеству и эффективности управленческих решений, совершенствование механизма юридической ответственности за их принятие и исполнение.

Юридическая ответственность занимает немаловажное место среди управленческих средств. Влияние научно-технической революции, применение в управлении ЭВМ, экономико-математических методов качественно преобразили роль ответственности. Она является одним из средств, обеспечивающих выполнение обязанностей должностными лицами, назначение юридической ответственности как организационно-правового института управления раскрывается в ее служебной роли: принципа построения системы управления, атрибута и метода осуществления управленческой деятельности. Юридическая ответственность является существенным элементом руководства, призвана стимулировать инициативную и эффективную деятельность должностных лиц.

Установление соответствия отраслевых видов правовой ответственности должностных лиц критериям множественности, однопорядковости элементов, структурной однородности, координации и субординации, совместимости между собой и средой позволяют классифицировать правовое регулирование ответственности в управлении в целом как систему и на этой теоретической основе выдвигать конкретные предложения по его совершенствованию.

Задача совершенствования юридической ответственности должностных лиц, вытекающая из положений Конституции СССР, непосредственно связана с укреплением законности в государственном управлении, высту-

пает гарантией осуществления социалистической демократии, реальности прав и свобод советских граждан.

Проблема правовой (юридической) ответственности субъектов управленческих отношений является одной из наиболее актуальных в теоретическом и прикладном аспектах, поэтому нуждается в дальнейшем научном исследовании, широком обобщении конкретно-социологических данных, управленческой практики. Необходимы обширные обобщения практики применения юридической ответственности в управлении, ее качественный и количественный анализ, раскрытие динамики, тенденций, оценка эффективности действующих мер и правоприменительного процесса. Такие разработки позволят более углубленно исследовать теорию и практику института юридической ответственности должностных лиц, а также вопросы, не освещенные в данной книге, например о соотношении юридической ответственности с моральным и материальным поощрением и депремированием; взаимодействии ответственности органов и их должностных лиц; особенностях юридической ответственности в условиях АСУ; социальных и социально-психологических аспектах ответственности должностных лиц; их ответственности за выполнение условий коллективных договоров; формах ответственности должностных лиц перед трудовыми коллективами и др.

Оглавление

Введение	3
I. Вопросы теории и методологии правовой ответственности в государственном управлении	6
1. Проблема понятия правовой ответственности	6
2. Системный подход к правовой ответственности	21
3. Назначение правовой ответственности	39
4. Соотношение правовой ответственности с иными видами социальной ответственности	53
II. Содержание правовой ответственности должностных лиц аппарата государственного управления	72
1. Должностное лицо в аппарате государственного управления	72
2. Развитие конституционных основ правовой ответственности должностных лиц	88
3. Виды правовой ответственности должностных лиц	98
4. Направления совершенствования нормативного регулирования ответственности должностных лиц	116

Александр Иванович Щербак

ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ АППАРАТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Печатается по постановлению ученого совета Института
государства и права АН УССР

Редактор В. П. КАМБУРОВА
Оформление художника Д. Д. ГРИБОВА
Художественный редактор А. В. КОСЯК
Технический редактор О. И. САМБОРУК
Корректор Р. БОРИСОВА

Информ. бланк № 3096

Сдано в набор 22.06.79. Подп. в печ. 06.02.80. БФ 09521.
Формат 84x108/32 Бумага типогр. № 1. Лит. гарн. Выс.
печ. Усл. печ. л. 6,93. Уч.-изд. л. 7,3. Тираж 2100 экз.
Зак. 9-1619. Цена 1 руб. 10 коп.

Издательство «Наукова думка» 252601. Киев, ГСП, Ре-
пина. 3

Отпечатано с матриц головного предприятия республи-
канского производственного объединения «Поліграф-
книга» Госкомиздата УССР. 252057. Киев-57, Довженко, 3
в Киевской книжной типографии научной книги 252004,
Киев, ул. Репина, 4. Зак. 0-199.