

**СУБЪЕКТ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

© 2017

Р.С. Маркунин, кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории государства и права
Саратовская государственная юридическая академия, Саратов (Россия)

Ключевые слова: юридическая ответственность; системный подход; орган публичной власти; государство; иммунитет; законодательство.

Аннотация: Статья посвящена анализу системного подхода и его роли в изучении юридической ответственности органов публичной власти. Отмечается, что в последнее время все более распространенным становится употребление системного подхода во многих областях науки. Это происходит неслучайно, поскольку исследование отдельных объектов в составе систем, способствует более глубокому пониманию сущности этих объектов. В рамках ответственности как системы предлагается выделить такие элементы как: субъект ответственности, ее основания, процессуальный элемент реализации юридической ответственности, меры юридической ответственности и др. К числу субъектов публичной власти можно отнести: население; государство и его органы; органы местного самоуправления; различного рода общественные объединения и т. д. Стоит отметить, что каждому из названных субъектов присуща своя специфика, реализуемая через функции, полномочия и ответственность. Показаны негативные последствия при отсутствии части элементов в названной системе. В структуре статуса субъекта публичной власти выделяется такое своеобразие как наличие огромного числа иммунитетов ряда лиц (депутатов, судей и прокуроров). В силу чего на практике указанных должностных лиц с трудом можно подвергнуть процедуре привлечения к ответственности, что порождает признаки вседозволенности в их профессиональной деятельности. В связи с этим высказывается мысль о недопустимости необоснованного выведения какого-либо должностного лица из-под действия общего деликтного законодательства, а каждое исключение из общих правил должно быть обоснованным и разумным. Делается вывод о том, что в современных условиях применение системного подхода в ходе исследования ответственности позволяет провести более глубокое исследование привычных явлений и найти новые пути решения имеющихся проблем.

На протяжении всей истории вопросы, связанные с ответственностью публичной власти и вместе с ней властных субъектов находились в центре научных дискуссий и споров. Многие правоведы в ходе научного исследования предпринимали попытку нахождения баланса между мерами наказания и поощрения вышеназванных субъектов с целью выявления пути эффективного функционирования и исполнения возложенных на них обязанностей. По этой причине формирование концепции правовой политики в сфере юридической ответственности с включением в нее отдельного раздела, посвященного системе ответственности органов публичной власти, считаем весьма обоснованным.

В последнее время все более распространенным становится употребление системного подхода во многих областях науки [1]. Это происходит не случайно, поскольку исследование отдельных объектов в составе систем способствует более глубокому пониманию сущности этих объектов. Один из важных моментов применения системного метода при изучении любого объекта состоит в его рассмотрении в виде комплекса взаимодействующих элементов [2].

Мы склонны полагать, что ответственность органов публичной власти может быть рассмотрена с позиции системного подхода. Термин «публичная власть» в советский период применялся в качестве аналога государственной власти. В настоящее время в связи с наличием органов местного самоуправления, которые осуществляют особый вид публичной деятельности, понятие «публичная власть» используется для обозначения власти не только государства, но и иных субъектов, в частности муниципальных образований. В ведении субъектов публичной власти находятся вопросы, связанные с функционированием государства с его аппарата, армии, органов внутренних дел, денежной и налоговой системы и т. д. [3].

На сегодняшний день научные исследования систем свидетельствуют о том, что на них оказывают серьезное влияние свойства составляющих ее элементов и подсистем. Элементы системы, в свою очередь, зависят от других объектов, с которыми они взаимодействуют, от влияния на них системы и условий ее существова-

ния. Учитывая вышесказанное, будет логичным считать, что первый этап процесса познания должен заключаться в вычлениении из упорядоченной системы отдельных объектов, вещей и процессов и осмысление этих объектов в качестве всеобщей формы существования материи.

Применительно к юридической ответственности органов публичной власти можно вести речь о таких элементах как: субъект ответственности, ее основания, процессуальный элемент реализации юридической ответственности, меры юридической ответственности и др.

В рамках же данной статьи мы подробнее остановимся на таком элементе как субъект ответственности и его особенностях, поскольку он является одним из важнейших составляющих всей системы. На основании изложенного нами выше к органам публичной власти можно отнести: население; государство и его органы; органы местного самоуправления; различного рода общественные объединения и т. д. Стоит отметить, что каждому из названных субъектов присуща своя специфика, реализуемая через функции, полномочия и ответственность.

Население может нести лишь позитивную юридическую ответственность в силу своей специфики и чрезмерной абстрактности самого субъекта. Доказательством этого служит ч. 2, ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой местное самоуправление определяется как самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. В приведенной норме закрепляется самосознание населения, которое дает возможность понять свою значимость в принятии решений. Позитивная ответственность в данном случае заключается в осознании того груза, который лежит на плечах избирателей [4]. Особенностью муниципального уровня является возможность позитивной юридической ответственности дополняться негативными проявлениями в связи с безответственным и легкомысленным поведением самого населения [5].

Государство также не лишено ряда специфических особенностей в качестве элемента системы ответвен-

ности. Его деятельность осуществляется в рамках ответственности, что создает гарантию защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц и уменьшает возможность проявления различного рода нарушений со стороны государственных служащих.

Актуальность исследования вопросов юридической ответственности государства и его органов связано с тем, что лишь законная деятельность органов публичной власти обеспечивает необходимый уровень защиты интересов и прав граждан. Из этого утверждения следует вывод о том, что формирование правового государства и взаимодействию с ним гражданского общества невозможно без наличия соответствующей системы ответственности органов публичной власти.

Особенность такого субъекта ответственности как государство проявляется в том, что оно несет ответственность и в рамках национальной и в рамках международной правовой системы. Процессы, связанные с формированием правового государства, являются причинами повышения юридической ответственности государства [6]. В пределах действия международного права государство выступает субъектом, который обладает уникальными правами и обязанностями. На уровне национальной системы, которая основана на принципе равенства сторон, государство является равноправным субъектом.

Помимо самого государства как отдельного субъекта ответственности его органы также могут выступать самостоятельными субъектами. Их деятельность и деятельность государственных служащих регулируется Конституцией РФ, федеральным законодательством, законами субъектов РФ и иными нормативно-правовыми актами. Иерархическая система государственных органов образуется для реализации особых функций управления. Работа государственных органов в общественном сознании олицетворяется с самим государством. Органы государства в пределах реализации своих функций являются участниками правоотношений и выступают от имени государства. По этой причине в случае причинения вреда юридическим или физическим лицам по вине какого-либо государственного органа или должностного лица ответственным субъектом будет выступать само государство [7].

Государство в лице своих органов рассматривается в качестве субъекта публично-правовых отношений и несет ответственность перед населением. Например, в ст. 3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляется, что в случае принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом [8].

Государство является особой организацией политической власти, где власть находит свое отражение в работе государственного аппарата, правоохранительной системы и др. Юридическую ответственность государства следует рассматривать в единстве негативного и позитивного аспектов. Негативный аспект проявляется при совершении государством, органом государственной власти или должностным лицом правонарушения. Позитивный аспект проявляется в обязанности государства соблюдать права и законные интересы населения [9]. Вся

система органов власти должна нести безусловную позитивную ответственность за надлежащее исполнение своих функций [10]. Публичную власть олицетворяет работа должностных лиц, осуществляющие на материальной основе деятельность в сфере защиты публичных интересов. На них возлагаются соответствующие обязанности претерпевать адекватные лишения в случае причинения вреда в процессе реализации функций государства [11]. В ходе анализа юридической ответственности необходимо обозначить и ее позитивный аспект. Позитивная ответственность должностных лиц реализуется благодаря регулярным отчетам о работе перед населением [12].

Рассматривая юридическую ответственность как систему, мы способны выявить имеющиеся проблемы и недочеты в вопросах построения и взаимосвязи элементов системы ответственности. К примеру, действующим законодательством в отношении членов Совета Федерации Федерального Собрания, в п. 1 ст. 8 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливается, что их полномочия прекращаются досрочно по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В связи с последними изменениями утратил силу п. 2 ст. 4 данного Закона, устанавливающий право досрочно прекращать полномочия члена Совета Федерации избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта РФ [13]. Проанализировав данное решение можно прийти к выводу, что законодатель исключил возможность для региона прекратить полномочия своего представителя в парламенте по причине отсутствия в законе единых оснований для данной меры ответственности, в связи с чем на территории многих субъектов РФ одновременно действовали собственные различного рода основания, которые устанавливались региональным законодательством, тем самым порождая неравенство в статусе парламентариев.

Изъятие из Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» права досрочного прекращения полномочия члена Совета Федерации избравшим (назначившим) его субъектом РФ нельзя назвать дальновидным решением. В связи с вышеназванными изменениями такой элемент как субъект был фактически выведен из системы ответственности, связи внутри системы между субъектом, основаниями и мерами ответственности были нарушены и как следствие всего этого сама система становится нерезультативной.

По причине отсутствия на федеральном уровне единого подхода к институту досрочного прекращения полномочий члена верхней палаты парламента выстраивание эффективной системы ответственности власти невозможно. В сложившейся ситуации более верным было бы дополнить названный Федеральный закон основанием, утраты доверия органом государственной власти субъекта РФ, с наличием которого законодатель допускал бы право инициировать процедуру досрочного прекращения полномочий конкретного представителя. При этом следует предусмотреть возможность конкретизации вышеназванного основания в региональном законодательстве. Подобные поправки позволят восполнить в действующем законодательстве пробелы в вопросах регулирования института досрочного прекращения полномочий сенаторов верхней палаты парламента.

Помимо обязательного присутствия и точного определения субъекта в системе юридической ответственности органов публичной власти, стоит сказать и о его своеобразии, которое заключается в наличии огромного числа имунитетов ряда лиц (депутатов, судей и прокуроров) [14].

В силу этого на практике указанных должностных лиц с трудом можно подвергнуть процедуре привлечения к ответственности [15], что порождает признаки вседозволенности в их профессиональной деятельности [16].

Вопрос о причинах наделения определенного круга лиц иммунитетами имеет ключевое значение. Мировая практика демонстрирует развитие института иммунитета от всевозможных противоправных действий со стороны органов власти. Правда, за рубежом часто объем неприкосновенности несколько меньше, чем в России [17]. Если такого субъекта как депутат закон наделяет иммунитетами по причинам вполне объяснимым, так как работа в сфере законотворчества свидетельствует об обладании самыми сильными и опасными в чужих руках рычагами по управлению обществом, которыми стремятся воспользоваться и иные субъекты посредством оказания давления на парламентария. То наличие столь обширных иммунитетов у работников суда и прокуратуры вызывает большие сомнения, при этом закрадывается мысль о недоверии к работе и уровню профессиональной подготовки самих органов власти которые проводят расследования и привлекают к ответственности лиц совершающих правонарушения. Для того чтобы гарантировать безопасность должностных лиц, иммунитеты начинают использоваться в качестве непреодолимого препятствия, что затрудняет работу органов власти по привлечению возможных правонарушителей к ответственности. Подобная ситуация лишь стимулирует вседозволенность должностных лиц и увеличивает уровень коррупционной составляющей в их работе.

Действующее на данный момент законодательство устанавливает обширный перечень иммунитетов, прав и свобод, который нельзя сравнить с несистематизированными обязанностями и мерами ответственности [18]. Если обратиться к зарубежному опыту, то в вопросе правового регулирования иммунитета наблюдается совершенно иная позиция. Например, по законодательству Швеции иммунитет члена представительного органа власти на многие случаи не распространяется, он только частично касается депутата в связи с его обычной деятельностью [19].

В связи с этим следует напомнить, что недопустимо необоснованное выведение какого-либо должностного лица из-под действия общего деликтного законодательства, а каждое исключение из общих правил должно быть обоснованным и разумным [20]. Чрезмерное наличие иммунитетов у должностных лиц оказывает негативное влияние на эффективность системы ответственности, поскольку простое присутствие субъекта в самой системе недостаточно. В рамках анализа системы следует помнить не только о необходимости фактического наличия какого-либо элемента внутри системы (в данном случае мы речь ведем о субъекте), но и о важности установления связей с иными элементами системы (основания, меры и т. д.), что в настоящее время бывает весьма затруднительным.

Действующие на данный момент разрозненные и весьма абстрактные нормы не позволяют выстроить единую систему ответственности органов публичной власти, наблюдается безответственность и вседозволенность вышеназванных субъектов. В современных условиях применение системного подхода в ходе исследования юридической ответственности органов публичной власти позволяет провести более глубокое исследование привычных явлений и найти новые пути решения имеющихся проблем. Подобный подход требует дальнейшего

развития в рамках формирования Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М.: Наука, 1974. 279 с.
2. Горский Д.П. Системный анализ и научное знание. М.: Наука, 1978. 247 с.
3. Воробьева О.А. Публичная власть в России: проблемы теории и практики. М.: Nota Bene, 2010. 192 с.
4. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. М.: Норма, 2004. 813 с.
5. Авакьян С.А. Муниципальное право России. М.: Проспект, 2009. 544 с.
6. Витрук Н.В. Материалы круглого стола журнала «Государство и право»: «Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих» // Государство и право. 2000. № 4. С. 20.
7. Калинина И.В. Ответственность государства за причиненный вред // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4. С. 162–170.
8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
9. Романова В.В. Юридическая ответственность государства // Юридическая ответственность: история и современность. Тольятти: ТГУ, 2014. С. 128–142.
10. Матузов Н.И. Публичная власть как объект научного анализа (вместо введения) // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности. Саратов: Саратов. гос. академия права, 2011. С. 13–38.
11. Толстова И.А. Юридическая ответственность государства и его представителей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2010. 32 с.
12. Шугрина Е.С. Общая характеристика ответственности органов публичной власти и их должностных лиц // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 100–106.
13. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства. 1994. № 2. Ст. 74.
14. Маркунин Р.С. Юридическая ответственность депутатов и органов представительной власти: общетеоретический аспект. М.: Юрлитинформ, 2015. 176 с.
15. Жданов Н.М. Об административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 33–37.
16. Макарейко Н.В. Актуальные проблемы правового регулирования административной ответственности // Юридический мир. 2011. № 7. С. 62–66.
17. Доронина О.В. Депутатский иммунитет: некоторые вопросы теории и практики. Калуга: Изд-во научной литературы, 2009. 53 с.
18. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2003. 512 с.
19. Могунова М.А. Государственное право Швеции. М.: Инфра-М, 2009. 384 с.
20. Дементьев И.Д. К вопросу о понятии уголовно-процессуальных иммунитетов // Российский следователь. 2008. № 10. С. 11–14.

**THE SUBJECT AS AN ELEMENT OF THE SYSTEM OF RESPONSIBILITY
OF PUBLIC AUTHORITIES BODIES**

© 2017

R.S. Markunin, Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Theory of State and Law Department
Saratov State Law Academy, Saratov (Russia)

Keywords: legal responsibility; system approach; public authority; the state; immunity; legislation.

Abstract: The article is devoted to the analysis of the system approach and its role in studying the legal responsibility of public authorities. It is noted that in recent times the use of the system approach in many fields of science has become more and more widespread. This is not accidental, since the study of individual objects in the system, contributes to a deeper understanding of the essence of these objects. Within the framework of responsibility as a system, it is proposed to distinguish such elements as: the subject of responsibility, its grounds, the procedural element of the implementation of legal responsibility, measures of legal responsibility, etc. Among the subjects of public authority are: the population; the state and its bodies; bodies of local self-government; various kinds of public associations, etc. It should be noted that each of these subjects has its own specificity, realized through functions, powers and responsibility. The negative consequences are shown in the absence of a part of the elements in the named system. In the structure of the status of a subject of public authority, such distinctiveness is distinguished as the presence of a huge number of immunities of a number of persons (deputies, judges and prosecutors). Because of this, in practice, these officials can hardly be subjected to the procedure of prosecution, which gives rise to signs of permissiveness in their professional activities. In this regard, the idea is expressed about the inadmissibility of unjustified removal of an official from the general tort law, and every exception to the general rules should be reasonable and reasonable. It is concluded that in modern conditions the application of the system approach in the study of responsibility allows for a deeper study of habitual phenomena and finding new ways of solving existing problems.