Котковский Леонид Эдуардович. Юридическая ответственность субъектов публичного права: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Котковский Леонид Эдуардович;[Место защиты: ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность выбранной темы** диссертационного исследования  
обусловлена ценностью социального назначения государства, осуществляющего  
свои функции через представительство субъектов публичного права, которые  
претворяют в жизнь провозглашённые идеалы, регулируют общественные  
отношения, управляют обществом. Даже при наличии качественных,  
справедливых законов, материальных, финансовых и иных ресурсов действия  
(бездействия) субъектов публичного права могут приводить к неблагоприятным  
последствиям, порождать волюнтаризм, коррупцию, гражданское

неповиновение.

В настоящее время существенно расширился субъектный состав, принимающий участие в осуществлении функций государства, претерпели изменения характерные для советского периода властные, иерархические методы и формы воздействия на общественные отношения в связи с демократизацией общественной жизни, усложнением связей. Субъекты публичного права многочисленны, осуществляют свою деятельность как в сфере управления, так и в области хозяйственной деятельности, к процессу управления подключаются все новые участники, активно передаются властные полномочия, в частности в корпоративную среду (регулирование, лицензирование, нормотворчество).

В условиях формирования правового государства и гражданского общества возрастает роль и значение юридической ответственности субъектов публичного права, что способствует воплощению в жизнь идеи подчинения государства праву, означает, что у государства нет какого-то особого «права» для своих представителей. Так, широкий общественный резонанс вызывают факты злоупотреблений правом на иммунитет, использование его в целях уклонения от юридической ответственности.

Превращение государства в инструмент служения обществу, расширение круга субъектов, участвующих в реализации функций государства, требует новых подходов к формированию института юридической ответственности субъектов публичного права, который нуждается в нормативной унификации и системном применении во взаимосвязи с другими видами социальной ответственности и правовыми категориями. Так, дифференцированно решается вопрос ответственности субъектов публичного права в зависимости от принадлежности к тому или иному уровню власти, элементу организационно-

правовой структуры государства (аппарату, механизму реализации функций и т.д.).

При этом необходимо учитывать, что государство как политико-территориальное образование представляет собой единый социальный организм, поэтому ответственность за состояние дел в стране несут все субъекты права, в связи с чем востребованы концепции, предусматривающие создание нормативных механизмов распределения ответственности между государством, предпринимателями, гражданским обществом. В частности, особую значимость приобретает классификация субъектов публичного и частного права, поскольку вопрос их материальной ответственности перешел из разряда теоретических проблем в область правоприменительной практики, конкретных споров (государство несет ответственность за поведение лиц, наделенных властными полномочиями, но не может и не должно отвечать за поведение частных лиц, осуществляющих свои права и обязанности своей волей и в своем интересе).

Несмотря на высокую значимость, обозначенная тема диссертационного  
исследования в российской науке является недостаточно исследованной, так как  
в основном используется отраслевой критерий, изучаются вопросы или  
юридической ответственности, или субъектов публичного права, или  
юридической ответственности отдельных категорий субъектов публичного  
права (государства, представительных, исполнительных, судебных органов  
государственной власти и их должностных лиц). Такой подход не дает  
возможности рассматривать юридическую ответственность субъектов

публичного права как многогранное целостное явление, что отрицательно сказывается на законодательстве и правоприменительной практике.

Приоритет отдается негативной юридической ответственности, правовым нормам. Субъект права не затрагивается или освещаются лишь его определенные качества (дееспособность, деликтоспособность), необходимые для привлечения к негативной юридической ответственности. Изучение нормативного аспекта как доминирующего обедняет представление об ответственности, так как нет права как некой самостоятельной сущности, есть отношение человека к праву (А. В. Поляков, Ю. Хабермас).

Преобладает мнение, что все проблемы в стране можно решить с помощью введения новых видов и норм негативной юридической ответственности, прежде всего органов государственной власти и их должностных лиц, поэтому из года в год эта сфера расширяется, растет количество предложений по внесению

изменений в законодательство, часть которых реализуется в нормативных актах1, что усугубляет законодательные проблемы, приводит к хаотичному, бессистемному введению новых видов и норм ответственности, в частности в области уголовного, уголовно-процессуального права. Так, председатель Верховного суда РФ В. М. Лебедев отметил, что в действующие УК РФ и УПК РФ внесено так много изменений, что появилось предложение запретить вносить изменения в указанные нормативные акты чаще, чем один раз в год2.

С учетом изложенного актуальность темы настоящего диссертационного исследования обусловлена как ее существенной теоретической и практической важностью, так и недостаточной научной разработанностью.

**Степень научной разработанности темы исследования**

Комплексных исследований юридической ответственности субъектов публичного права до настоящего времени не проводилось. Однако отдельные стороны данной проблематики получили разработку в трудах представителей дореволюционной, советской и современной правовой науки.

Учению о субъектах права посвящены научные труды таких авторов как М. М. Агарков, Н. Г. Александров, С. С. Алексеев, В. В. Лазарев, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, Решетов Ю.С. и др. В современный период субъект права как теоретико-правовая категория комплексно исследовалась С. И Архиповым, Ю. И. Гревцовым, А. В. Поляковым, В. Е. Чиркиным.

Категория «субъекты публичного права» повсеместно используется в монографиях, научных статьях, но мало диссертационных исследований, затрагивающих теоретический аспект и обоснование необходимости ее введения. В наиболее полном виде она представлена в работах А. В. Лавренюка «Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование» (2007 год), В. В. Болговой «Публичное право: проблемы теории, методологии, практики» (2009 год), И. Н. Геращенко «Корпорации как субъекты публичного права» (2011 год).

За последние десятилетия написано немало работ по юридической ответственности (Д.А. Липинский, А.В. Малько, А.В. Погодин, Г.А. Прокопович, Т.Н. Радько, В.М. Шамаров и др.). Практически ежегодно

1 Так, в 2016 году введены дополнительные статьи, усиливающие ответственность  
должностных лиц правоохранительных органов за неправомерное вмешательство в  
предпринимательскую деятельность (Федеральный закон от 19.12.2016 № 436-ФЗ), в 2017  
году установлена административная ответственность лиц, осуществляющих контрольные  
функции, за искажение информации о проверке юридических лиц и индивидуальных  
предпринимателей (Федеральный закон от 26.07.2017 № 206-ФЗ).

2 Вячеслав Лебедев считает, что необходимо принять новые УК и УПК. URL:  
(дата обращения: 14.12.2017).

защищаются диссертационные исследования, в которых затрагиваются эти вопросы. Это труды А. А. Агаджанова, Н. В. Бугаевской, М. Ю. Горлач, О. В. Гороховцева, О. В. Жогина, Ю. Б. Носовой, С. Н. Матросова, С. Б. Полякова, И. А. Толстовой. Из работ, наиболее близких по тематике к настоящему исследованию, следует отметить кандидатскую диссертацию Н.А. Скребневой (2018 г.) по специальности 12.00.01 на тему «Юридическая ответственность в публичном и частном праве (вопросы теории и практики)», в которой исследуются вопросы юридической ответственности в публичном и частном праве на примере медицинских организаций и медицинских работников.

Некоторые аспекты юридической ответственности отдельных видов субъектов публичного права исследовалась Н. А. Бобровой, Б. Н. Габричидзе, В. М. Ведяхиным, В. А. Виноградовым, В. Н. Кудрявцевым, И. Л. Умновой и др.

Однако, несмотря на столь обширный перечень имеющихся научных работ, надо отметить, что преимущественно исследуется ответственность высших должностных лиц, депутатов, отдельных категорий государственных служащих. Используется отраслевой подход, констатируется, что основным видом ответственности выступает конституционная ответственность, которая сочетает политический и юридический аспекты. Диссертационные исследования базируются на позитивистском подходе (понятие, функции, принципы, цели, формы, виды, система юридической ответственности, ее место в системе права). В большинстве случаев обосновывается необходимость введения новых норм и видов ответственности для определенных субъектов публичного права.

Таким образом, преобладают исследования отдельных категорий субъектов публичного права в ракурсе изучения их позитивной, конституционной или негативной ответственности, что сегодня явно недостаточно, в том числе необходимо учитывать тенденции развития социальной ответственности, полноправным представителем которой является правовая (юридическая) ответственность, решать вопрос о распределении ответственности.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, связанные с юридической ответственностью субъектов публичного права и ее реализацией как сложного, многоаспектного социально-правового явления.

**Предмет диссертационного исследования** – теоретико-правовые основы, особенности функционирования и практика реализации юридической ответственности субъектов публичного права как системы, института, свойства субъекта права.

**Цель диссертационного исследования** заключается в обосновании теоретической модели юридической ответственности субъектов публичного права, выделении ее особенностей во взаимосвязи с другими видами социальной ответственности и правовыми категориями.

Реализация данной цели достигалась путем решения следующих **задач:**

1. провести сравнительный анализ концептуальных основ понимания ответственности как социально-философской и правовой категории;
2. обосновать статус юридической ответственности как института права с присущими ему структурными элементами, определить взаимосвязи юридической ответственности с категорией «субъект права»;
3. раскрыть понятие, содержание категории «субъект публичного права», выбрать основания для классификации, исследовать особенности выделенных групп в соотношении с формированием и реализацией функций государства, его организационно-структурными элементами;
4. разработать основы построения системы юридической ответственности, определить ее составные элементы, взаимосвязи, особенности с учетом различий и иерархии субъектов публичного права;
5. изучить нематериальную и материальную юридическую ответственность различных групп субъектов публичного права;
6. проанализировать соотношение правовых категорий «ответственность» и «иммунитет», проблемы пределов действия иммунитета в рамках привлечения к юридической ответственности, предложить пути их разрешения.

**Методологическую основу исследования** составила совокупность общенаучных, частнонаучных и специальных методов познания, что позволило наиболее полно и всесторонне раскрыть обозначенный предмет исследования, достичь цели, решить поставленные задачи.

В качестве общенаучного использовался диалектический способ познания природы, общества, мышления, логика которого требует рассмотрения предмета в его развитии, движении, изменении, что позволило проанализировать категориально-понятийный аппарат, выявить сущность исследуемого объекта. Его конкретизирует и обогащает системный метод, дополняя требования полноты, всесторонности, стабильности и динамичности, позволяя наполнить содержанием правовые конструкции, раскрыть их взаимосвязи, определить дальнейшее развитие. Широкое применение в работе нашли исторический, логический, структурно-функциональный и другие методы познания.

Среди специальных методов следует назвать сравнительно-правовой и формально-юридический. Первый был использован для сопоставления норм международного и национального права, законодательства ряда зарубежных

стран, в целях выявления специфики регулирования в российском праве,  
систематизации материала, используемого для раскрытия цели настоящего  
исследования. Второй позволил разработать теоретическую модель

юридической ответственности субъектов публичного права.

**Теоретической основой исследования** послужили фундаментальные  
монографические труды, научные статьи отечественных и зарубежных авторов  
по проблемам социальной ответственности, юридической ответственности,  
субъектов, обладающих властными полномочиями, осуществляющих

государственные функции. На формирование научной позиции диссертанта  
наибольшее влияние оказали работы ученых, рассматривавших

общеметодологические, общетеоретические проблемы юридической науки, в том числе юридической ответственности, субъектов права, правомерного и неправомерного поведения: С.С. Алексеева, Н. В. Витрука, Я. И. Гилинского, Ю.И. Гревцова, О.С. Иоффе, В. Н. Кудрявцева, В.В. Лазарева, А.В. Погодина, А. В. Полякова, М.С. Строговича, И. Л. Честнова и др.

**Нормативную основу исследования** составили положения Конституции Российской Федерации, конституций зарубежных стран, нормы международного права, отечественное отраслевое законодательство, подзаконные нормативные акты (Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, ведомственные приказы и инструкции).

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, иные материалы судебной практики, а также статистические данные, аналитические обзоры, социологические опросы, материалы периодической печати.

**Научная новизна диссертации** обусловлена целью работы и заключается в том, что предложены новые научно обоснованные направления по изучению сущности юридической ответственности субъектов публичного права, что позволило значительно расширить традиционное доктринальное понимание, выявить и проанализировать составные элементы, взаимосвязи, особенности с учетом отраслевой и субъектной систематики.

Работа охватывает значительный круг теоретических, научно-

практических и правовых проблем, которые не рассматривались либо не получили однозначного разрешения в научной литературе. Постановка и предлагаемая автором трактовка этих проблем содержат элементы новизны или развивают перспективные направления исследований в изучаемой области:

- сформулирован авторский подход к рассмотрению юридической  
ответственности субъектов публичного права как системы, института, свойства  
субъекта права;

- на основе классических и постклассических подходов дано определение  
категории «субъект права», введены новые классификации, определены  
отличительные черты субъектов публичного права, выделены их группы с  
разным соотношением, распределением, объемом ответственности;

- исследован предмет юридической ответственности, установлен его  
многовариантный характер, дифференцированы основания возникновения  
юридической ответственности, обозначены особенности предмета  
регулирования ответственности субъектов публичного права;

- раскрыто соотношение негативной и позитивной юридической  
ответственности на основании выбора центральной категории (норма права,  
субъект права);

- разработаны основы построения системы юридической ответственности  
субъектов публичного права, определены ее особенности, составные элементы,  
взаимосвязи;

- осуществлен комплексный анализ основных тенденций развития  
юридической ответственности субъектов публичного права (расширение круга  
субъектов публичного права, распределение ответственности между субъектами  
права), выделены проблемы, предложены пути их разрешения.

**Основные положения, выносимые на защиту**

1. Юридическая ответственность как сложное многозначное явление представляет собой: а) межотраслевой институт права (состоит из однородных обособленных общественных отношений, общих структурных элементов (нормативный, поведенческий, оценочный), подинститутов (позитивная, негативная ответственность), субинститутов (правомерное поведение, правонарушение, злоупотребление правом и т.д.), внутрисистемное деление которых зависит от уровней и критериев обобщения); б) признак (свойство) субъекта права (лицо осуществляет субъективные права своей волей и в своем интересе добросовестно, разумно, справедливо, честно, заботливо, осмотрительно).
2. Основания юридической ответственности классифицированы на базовые основания (правомерное поведение, правонарушение) и квазиоснования («как бы», «якобы», «почти»), которые близки по своей правовой природе к главным, но содержат элементы, выходящие за пределы, не характерные для того вида ответственности, к которому их относят, поскольку имеют неоднозначный характер, например, правомерное и неправомерное

злоупотребление субъективным правом, действия без вины, позитивное отклоняющееся поведение и др.

1. Объективные проявления негативной и позитивной юридической ответственности имеют общие черты: отражаются в правовых нормах (правомерное поведение, правонарушение); основное значение придается форме (правовой норме как образцу, стандарту поведения). Различия обусловлены выбором центральной категории – норма права или субъект права. В негативной ответственности – это норма права (нет нормы – нет ответственности), в позитивной ответственности – это субъект права, который в соответствии с юридически предоставленной свободой совершает действия (бездействия) своей волей и в своем интересе под свою ответственность, не нарушая правовые нормы, руководствуясь критериями правомерности осуществления действий (бездействий) – добросовестно, разумно, справедливо, честно, заботливо, осмотрительно (как надо действовать), установленными пределами, ограничениями (как не следует поступать).
2. Обосновывается трехзвенная (публичные, частные, особые) классификация субъектов права, так как взаимопроникновение частного и публичного права, усложнение процесса государственного управления, передача государством своих полномочий, функций, иных элементов публичной власти, приводит к образованию особой группы субъектов, которых нельзя отнести ни к публичным, ни к частным, их ответственность определяется по-разному, исходя из конкретной ситуации, требует установления наличия/отсутствия особой фактической связи между такими субъектами и государством.
3. Выделены основания для использования принятой в международном праве генезисной классификации – первичные и вторичные субъекты права (суверенитет, иерархия и различия субъектов публичного права в совокупности с формированием, реализацией функций государства через его организационно-структурные элементы). К первичным относятся суверенные субъекты (определяют, отражают форму правления государства, государственный суверенитет, их перечень ограничен главой государства, парламентом, правительством), вторичные субъекты производны от первичных (возникновение, осуществление, прекращение деятельности).
4. Система юридической ответственности субъектов публичного права базируется на взаимодействии всех форм социальной ответственности, понимании юридической ответственности как разновидности социальной ответственности, института права и свойства субъекта права, с позиций отраслевой и субъектной систематики. Ее статическая составляющая представлена объединением относительно неизменных элементов (нормы,

виды), системообразующие связи между которыми отражаются в отраслевой структуре (отраслевые виды ответственности). Динамическая составляющая – это деятельность субъектов публичного права, процесс реализации позитивной и негативной ответственности.

1. Создание концептуальных основ распределения ответственности предполагает: выделение уровней (международный, национальный, локальный); определение моделей взаимоотношений государства, предпринимателей и гражданского общества (распространение корпоративной социальной ответственности, четкое распределение ответственности между субъектами публичного и частного права, между различными категориями субъектов публичного права); учет различий и иерархии субъектов (в деятельности первичных субъектов доминирует свобода действий, позитивная, нравственная ответственность, вторичных субъектов – подчинение правовым нормам, равное значение позитивной и негативной ответственности, связанное с нормативным аспектом, так как их деятельность строго регламентирована).
2. Законодательное регулирование, принятие новых видов, норм ответственности в отношении той или иной категории субъектов публичного права должно согласовываться с системой права и системой законодательства, нематериальными (обязанность субъекта публичного права претерпевать негативные последствия применения конституционных, уголовных, административных, дисциплинарных санкций) и материальными (имущественная ответственность, возмещение вреда) критериями, видами (полная, солидарная, субсидиарная), объемами (полная, ограниченная, повышенная).

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** состоит в комплексном, системном анализе проблем, представленные в работе выводы, сформулированные идеи и предложения могут быть основой для дальнейших теоретических и отраслевых исследований юридической ответственности субъектов публичного права.

**Практическая** **значимость** **результатов** **диссертационного**

**исследования** заключается в возможности применения основных положений и полученных выводов в правотворческой и правоприменительной деятельности, при подготовке других диссертаций по данной тематике, соответствующих разделов учебников, преподавании учебных курсов «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права» и других.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные  
положения диссертации отражены в публикациях автора, в том числе в изданиях,  
рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства

образования и науки Российской Федерации для опубликования работ, отражающих основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по юридическим наукам, выступлениях на всероссийских и международных научно-практических конференциях, круглых столах в Балтийском федеральном университете им. И. Канта, Калининградском филиале Санкт-Петербургского университета МВД России, Владикавказском институте управления, Севастопольском государственном университете.

Материалы, выводы и положения диссертационного исследования  
используются в учебном процессе Балтийского федерального университета  
имени И. Канта, Калининградского филиала Санкт-Петербургского

университета МВД России, Севастопольского государственного университета и  
в практической деятельности военного следственного управления

Следственного комитета Российской Федерации по Черноморскому флоту, Калининградской областной Думы, что подтверждается соответствующими актами внедрения.

**Структура диссертации** определяется целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.