

На правах рукописи

Котковский Леонид Эдуардович

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**

Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Калининград – 2018

Диссертационная работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта».

Научный руководитель: **ПРИМАК Татьяна Клавдиевна**,
доктор юридических наук, доцент,
ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный
университет имени Иммануила Канта»,
профессор кафедры гражданского права
и процесса

Официальные оппоненты: **ГРЕВЦОВ Юрий Иванович**,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский
государственный университет», профессор
кафедры теории и истории государства и права

ШАМАРОВ Вячеслав Матвеевич,
доктор юридических наук, профессор,
АНО ВО «Национальный институт имени
Екатерины Великой», заведующий кафедрой
теории и истории государства и права

Ведущая организация: **ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет»**

Защита диссертации состоится «11» декабря 2018 г. в 11 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.017.03 на базе ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта», ФГБОУ ВПО «Российский государственный педагогический университет имени А. И. Герцена», ФГБОУ ВО «Тульский государственный университет» по адресу: 236006, г. Калининград, ул. Фрунзе, д. 6, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта» (г. Калининград, ул. Университетская, 2). Электронные версии диссертации и автореферата размещены на официальном сайте ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта» <http://www.kantiana.ru>.

Автореферат разослан «___» октября 2018 г.

Ученый секретарь
объединенного диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Е.В. Осипова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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, породить 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. Герашенко «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: <http://pravo.ru/news/view/134754> (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 исследовались 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 квази-основания («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.

3. 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).

4. 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.

5. 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).

6. 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.

7. 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).

8. 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность темы диссертационной работы, ее научная новизна, определяются объект и предмет, цели и задачи, характеризуется современное состояние научной разработанности темы, раскрывается теоретическая и практическая значимость результатов исследования, формулируются выносимые на защиту положения, отмечаются степень достоверности и апробация полученных результатов.

Первая глава «Юридическая ответственность субъектов публичного права: теоретико-правовая характеристика» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Проблемы понимания ответственности как социально-философской и правовой категории»** обобщены и систематизированы современные доктринальные представления по вопросам понимания ответственности, выделены проблемы, обоснована необходимость в научных целях разграничивать правовую и юридическую ответственности.

На основе проведенного анализа констатируется, что социальная ответственность выступает всеобщей социально-философской категорией, представляет собой готовность и способность субъекта отвечать за результаты своей деятельности, его оценочное отношение к действиям (бездействиям) на предмет соответствия их принятым в обществе стандартам поведения, идеалам,

ценностным ориентирам через систему оценки, включает два компонента (субъективный, объективный), имеет два значения (позитивное, негативное), классифицируется по формам и видам, которые, отличаясь друг от друга по разным основаниям, не противостоят, а взаимодействуют друг с другом, что в дальнейшем будет усиливаться.

Автор, развивая идеи Ю.И. Гревцова, приходит к выводу, что соотношение социальной и правовой ответственности – это род и вид, род определяет вид, а не наоборот, поэтому должно быть согласовано видовое понятие правовой ответственности с родовым понятием социальной ответственности, исключено противостояние социальной и правовой ответственности (философы, социологи отдают приоритет субъекту, позитивной ответственности, юристы – нормам, ретроспективной (негативной) ответственности).

Разделяя позицию В. В. Лазарева о возможности иметь два определения права (для глубокого познания и для практического использования), автор выделяет правовую ответственность (доктринальная модель, опирается на методологический фундамент гуманитарных наук, выступает структурным элементом права как социального явления, формой социальной ответственности, влияет на правотворческий процесс, включает требования к формированию нормативной основы) и юридическую ответственность (нормативная модель, имеет четко выраженную структуру, состоит из жестко связанных элементов, закрепляется в системе и источниках права, является частью профессиональной, практической юридической деятельности). Выделяемые отличительные признаки демонстрируют сложность и многозначность такого социального явления, как ответственность, но в дальнейшем правовая и юридическая ответственность будут рассматриваться как тождественные понятия.

Обосновывается, что единого подхода к пониманию юридической ответственности сложиться не может в связи с существующим разнообразием типов правопонимания, точек зрения (институт права, институт законодательства, правовая конструкция, правовое средство, единица мышления в рамках профессионального сознания, средство правового регулирования, признак права, структурный элемент правовой нормы, стимул правомерного поведения и т. д.), непрекращающимся поиском новых направлений научного осмысления категории «ответственность». Например, используя интегративный подход можно утверждать, что нормы юридической ответственности устанавливаются не только в нормативных актах, но и в договорах, уставах, судебных решениях, обычаях и т. д., что соответствует современным тенденциям развития общественных отношений.

В рамках каждого из подходов возможно построение своего непротиворечивого, подчиняющегося внутренней логике понятийного аппарата, поэтому методологически бесперспективен поиск ответа на вопрос – какое из определений верно, какое нет. Важно определиться с выбором подхода. Автор разделяет позицию тех исследователей, которые рассматривают юридическую ответственность как межотраслевой, функциональный, регулятивно-охранительный институт права и как свойство субъекта права.

Во втором параграфе **«Юридическая ответственность как институт права и признак (свойство) субъекта права»** на основе проведенного комплексного анализа делается вывод, что юридическая ответственность субъектов публичного права – это институт и свойство субъекта права, анализируются их составляющие.

Для юридической ответственности как межотраслевого института права основное значение имеет предмет правового регулирования, который отличается неполнотой (включает правомерное поведение и правонарушение, представления о которых противоречивы и неоднозначны), рассматривается изолированно, вне связи с другими видами поведения, широко используемыми в юридической литературе и социальной практике. Взяв за основу работы Я. И. Гилинского, В. Н. Кудрявцева, автор уточнил, детализировал, расширил предмет, включил в него три группы общественных отношений, связанные с позитивным, негативным и позитивным отклоняющимся поведением.

Наличие многочисленных моделей поведения привело к необходимости классифицировать основания юридической ответственности на базовые и квази-основания. Квази-основаниями выступают: а) в позитивном поведении – поведение, которое хотя и считается социально вредным, но формально не нарушает правовых норм; правомерное злоупотребление субъективным правом, не выходящее за установленные нормами пределы, но причиняющее вред другим лицам и неохраняемое государством; правомерное действие, причиняющее вред, но не влекущее его компенсацию; б) в негативном поведении – объективно-противоправное деяние; деяние без вины, повлекшее причинение вреда; правомерное действие, причиняющее вред и влекущее его компенсацию; противоправное злоупотребление правом, являющееся правонарушением; в) позитивное отклоняющееся поведение, которое выходит за рамки обычного правомерного поведения (свобода усмотрения, неограниченный круг дозволений, разрешено всё то, что прямо не запрещено), что позволяет субъекту права вовлекаться в сферу регулирования общественных отношений, преобразования, создания, развития качественно новых форм и видов общественных отношений.

Проанализировав работы Ю. И. Гревцова, А. В. Полякова, автор пришел к выводу, что позитивная юридическая ответственность может рассматриваться как признак (свойство) субъекта права, для чего необходимо: а) отойти от статики, в соответствии с которой субъекты права всегда одинаковы (правоспособность, дееспособность), перейти к динамике – действующим субъектам права, которые отличаются друг от друга по степени усвоения ценностей, правосознанию, состоянию (меры) свободы, ответственности, жизненному и профессиональному опыту и т. д.; б) признать возможность субъекта права своей волей и в своем интересе осуществлять субъективные права необходимым элементом его существования, основой правовой системы.

Существо позитивной юридической ответственности как признака (свойства) субъекта права состоит в том, что, во-первых, за субъектом права признается необходимый набор прав и свобод, без которых его существование невозможно и бессмысленно; субъективное право шире правомерного поведения, исполнения обязанности, его содержание отражает конкретные возможности субъекта (право совершения действий, право требования, право притязания), реализуемые посредством поведения, первично – право совершения действий, остальные осуществляются по мере необходимости; во-вторых, субъект права осуществляет субъективные права в соответствии с правовыми нормами и критериями правомерности осуществления действий (бездействий) – добросовестно, разумно, справедливо, честно, заботливо, осмотрительно (как надо действовать), установленными пределами, ограничениями (как не следует поступать).

Добросовестность, разумность, справедливость, честность, заботливость, осмотрительность – это оценочные категории, проявления позитивной юридической ответственности. Они позволяют субъектам права регулировать свои взаимоотношения по своему усмотрению, предполагают оценку их поведения с позиций существующих в данном обществе представлений о ценностях. Оценочные категории законодатель включает в нормативные акты, правоприменитель учитывает при принятии решений по конкретным делам, субъект права руководствуется ими, совершая действия (бездействия) как предусмотренные, так и непредусмотренные законодательством.

В третьем параграфе **«Субъекты публичного права: понятие и классификация»** рассматриваются вопросы определения центральной категории «субъект права», обосновывается актуальность разделения субъектов публичного и частного права, необходимость использования новых подходов, введения новой классификации.

Автор, взяв за основу работы Ю.И. Гревцова, Д. И. Луковской, А. В. Полякова, И. Л. Честнова и др., выделяет два подхода к определению «субъект права»: классическое (правоспособность и дееспособность) – необходимый элемент, условие реализации негативной юридической ответственности, базируется на позитивизме, доминирует в публичном праве; постклассическое (субъект – центр правовой системы) – атрибут позитивной юридической ответственности, опирается на разные направления, доминирует в частном праве (субъект действует в соответствии со своей волей и в своем интересе руководствуясь критериями добросовестности, разумности, справедливости, честности, заботливости, осмотрительности).

Рассмотрены критерии классификации субъектов права: по количественному составу, по отраслевому признаку, по аксиологическому критерию, по сферам деятельности и т.д., многие из которых требуют уточнений, признаются не совсем удачными. Доказано, что классификация субъектов публичного и частного права не только актуальна, но и необходима: а) в научном плане – это разработка концепций, предусматривающих распределение ответственности между государством, предпринимателями, гражданским обществом; б) в правотворческой деятельности – это четкое разграничение, выделение, установление сфер использования двух основных типов правового регулирования: для субъектов публичного права – разрешительного (запрещено все, кроме прямо разрешенного), для субъектов частного права – общедозволительного (дозволено все, кроме того, что запрещено); в) в правоприменительной деятельности – это разрешение конкретных споров по распределению материальной юридической ответственности с участием субъектов публичного права (поведение может рассматриваться как поведение самого государства) и частного права (поведение не может рассматриваться как поведение самого государства).

Обоснована трехзвенная (публичные, частные, особые) классификация субъектов права. Выделены основные черты субъекта публичного права: а) имеет непосредственные связи с государством, выраженные в различных формах (наделяется властными полномочиями, имуществом, бюджетными средствами; формирует и реализует функции государства; выступает носителем публичного интереса и т.д.); б) его поведение при определенных условиях может быть присвоено государству, которое несет полную, солидарную или субсидиарную ответственность за его действия (бездействия).

Автор, развивая идеи А. В. Полякова, Ю. Хабермаса, приходит к выводу о необходимости введения новой классификации субъектов публичного права, связанной с субъектной систематикой, иерархией субъектов права,

суверенитетом, на основании чего выделяются первичные и вторичные субъекты публичного права, что используется в международном праве. В работе обосновывается, что: а) отраслевая систематика должна быть дополнена субъектной систематикой (субъекты права – творцы и адресаты правовых норм, без них нельзя рассуждать о системе, свойствах права, ответственности, регулировать общественные отношения); б) субъекты права является основным элементом понятия права, которое представляет собой не иерархию норм, а взаимосвязь и иерархию субъектов права; в) иерархия субъектов права базируется на суверенитете (верховенстве государственной власти и ее независимости), что означает способность определенных субъектов публичного права самостоятельно решать любые внутри – и внешнеполитические задачи, обеспечивать реализацию своих властных полномочий в отношении всех субъектов права в пределах своей территориальной юрисдикции, включая возможность применения силы (власти) как в отношении граждан своей страны, так и в отношении любого другого государства.

Субъекты публичного права осуществляют публичные функции через организационно-структурные элементы (форма государства, механизм государства, аппарат государства, механизм реализации функций государства), различаются по степени вовлеченности в реализацию функций государства, роли и месту в системе организационно-структурных элементов, характеру деятельности, принадлежности собственности, финансовой обособленности и т. д. Рассмотреть ответственность субъектов публичного права под углом зрения функций, форм и механизмов государственной деятельности означает определить систему юридической ответственности в совокупности с другими социальными видами и правовыми категориями, установить их соотношение, объем (пределы) ответственности государства за действия своих представителей.

Структура, деятельность, взаимоотношения первичных субъектов публичного права (высших органов государства, перечень которых ограничивается главой государства, парламентом, правительством) определяют и отражают форму правления государства, государственный суверенитет. Вторичные субъекты публичного права производны от первичных субъектов публичного права (возникновение, прекращение, осуществление деятельности). Вопрос ответственности первичных и вторичных субъектов решаться по-разному во взаимосвязи с принадлежностью субъекта публичного права к тому или иному уровню власти, механизму государства и т.д.

Современная тенденция – значительно расширяется круг субъектов публичного права, за действия которых ответственность несет государство, чему способствовали усложнение процесса государственного управления, передача

государством своих полномочий, функций, иных элементов публичной власти, принятые международные акты, международная судебная практика и т. д. Выработаны принципы, в соответствии с которыми поведение таких субъектов может рассматриваться как поведение самого государства, для чего необходимо доказать наличие особой фактической связи между такими субъектами и государством (наделение публичными функциями, публичными полномочиями, иными элементами публичной власти; действия (бездействия) такого субъекта осуществляются по указанию, под руководством или контролем государства).

В Российской Федерации для эффективного распределения ответственности необходимо решить проблему частных субъектов в публичном праве, публичных субъектов в частном праве, четко обозначить соотношение властной и экономической деятельности (основная или дополнительная), определить в каких случаях субъект выступает как частное лицо, подчиняется режиму частного права, несет ответственность как частное лицо, в каких – как властный субъект, установить особый характер участия субъектов публичного права в гражданском обороте. Например, по примеру ряда стран можно вывести отношения с участием юридических лиц публичного права из-под действия гражданского законодательства, компетенции общих судов, создать специальное законодательство, передать эту категорию споров на разрешение административным судам.

Вторая глава «Система и особенности юридической ответственности субъектов публичного права» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «**Основы построения системы юридической ответственности субъектов публичного права**» проанализированы проблемы построения системы юридической ответственности субъектов публичного права, предложены пути разрешения, выделены основные структурные элементы и взаимосвязи.

Автор отмечает, что построение системы юридической ответственности – приоритетная задача, решение которой включает следующие составляющие: а) на основе уровневого подхода определяется место и роль юридической ответственности во взаимосвязи с социальной ответственностью и ее разновидностями (политической, корпоративной, нравственной и др.); б) создаются концептуальные основы распределения ответственности по уровням, моделям, субъектам; в) уточняется предмет правового регулирования, соотношение негативной и позитивной ответственности с учетом различий и иерархии субъектов публичного права; г) выделяются виды (нематериальная, материальная, солидарная, субсидиарная), объемы (полный, ограниченный, повышенный).

Построение системы юридической ответственности субъектов публичного права требует учета современных тенденций – активное внедрение концепций, основанных на уровневом подходе, междисциплинарных, межотраслевых связях, предусматривающих разделение ответственности. Например, широкое распространение получила корпоративная социальная ответственность, которая регулируется в рамках международных и корпоративных стандартов, этических требований, трудового, экологического, налогового законодательства и рассматривается как социально полезная модель поведения предпринимателей путем воздействия на их поведение законодательно установленных стимулов, льгот, ограничений.

Обосновано, что предмет правового регулирования института юридической ответственности субъектов публичного права уже, чем в целом института юридической ответственности, не включает социально-вредное, но правомерное поведение, поскольку к субъектам публичного права предъявляются повышенные требования, их поведение всегда должно быть социально-полезным, нравственно-этичным. Позитивно отклоняющееся поведение присуще в большой степени первичным субъектам публичного права, так как для этой категории управление – это творческая деятельность, требующая определенной свободы, во многом связанная с рисками, имеющая нравственную основу, опирающаяся на законы и творящая эти законы, что приводит к развитию общественных отношений, созданию качественно новых правил поведения.

Применение дифференцированного подхода при анализе соотношения позитивной и негативной ответственности позволило прийти к следующим выводам: а) для первичных субъектов позитивная ответственность имеет большее значение чем негативная, характерно совершение свободных действий (правомочий) своей волей и в публичных интересах, при оценке поведения значение имеют критерии правомерности осуществления действий (бездействий), то есть добросовестно, разумно, справедливо, честно, заботливо, осмотрительно, сферу использования которых необходимо расширять; б) для вторичных субъектов позитивная и негативная ответственность имеют равное значение, связанное с нормативным аспектом (деятельность строго регламентирована), основное значение придается негативной ответственности, целесообразно вводить законодательные нормы, расширяющие и конкретизирующие позитивную ответственность.

Система юридической ответственности должна обеспечивать необходимый уровень функционирования механизма правового регулирования, органов публичной власти, развития общества и государства. Так, законодатель

должен тщательно взвешивать аргументы в пользу установления полной, ограниченной или повышенной ответственности в отношении субъектов публичного права – установление полной или повышенной юридической ответственности может привести к обесцениванию правового статуса субъектов публичного права, что приведет к трудностям кадрового характера, повсеместное распространение ограниченной ответственности может приводить к злоупотреблению особым (специальным) правовым статусом. И то, и другое пагубно сказывается на развитии страны, состоянии правопорядка.

Проблемами для Российской Федерации являются: наличие в законодательстве абстрактных, разрозненных норм ответственности, бессистемное введение новых видов и норм ответственности; негативная ответственность остается основной, имеет приоритетное значение как при разработке законодательных норм, так и при их реализации; отсутствует понимание того, что необходимо создавать нормативные основы распределения ответственности между государством, предпринимателями, гражданским обществом (ограниченное использование корпоративной социальной ответственности; доминирует тип социальное иждивенчество, поэтому нет четко установленных норм ответственности (кто за что отвечает), нормы могут меняться в целях обеспечения социальной защиты, например, проблемы обманутых дольщиков входят в зону ответственности частных лиц, но отвечает государство).

Второй параграф **«Нематериальная и материальная юридическая ответственность субъектов публичного права»** содержит обобщенную характеристику распределения нематериальной и материальной ответственности субъектов публичного права.

На основании критериев, характеризующих государство как политическое, территориальное, организационное образование (форма правления, форма государственного устройства, аппарат государства, механизм государства) выделены группы субъектов публичного права с разным соотношением (политической, юридической), распределением (субсидиарная, солидарная) и объемом (полная, ограниченная, повышенная) ответственности.

Автор отмечает, что в сфере нематериальной ответственности субъектов публичного права, отражающих форму правления, форму государственного устройства следует сохранять установленные правовые иммунитеты, особый порядок привлечения к уголовной, административной ответственности, что продиктовано объективными причинами (деятельность осуществляется в условиях «социальных рисков», действует презумпция – государственные лица честно и добросовестно принимают решения в наилучших интересах общества и

государства пока не доказано обратное), расширять и детализировать дисциплинарную ответственность (например, увеличивать перечень нарушений норм регламента, норм депутатской этики).

Субъекты публичного права, входящие в состав аппарата государства (реализуют полномочия в строго обозначенных сферах военной, финансовой, судебной, правоохранительной и т.д. деятельности), в состав механизма государства (аппарат государства плюс медицинские, образовательные учреждения, унитарные предприятия, государственные корпорации и т.д.), за некоторым исключением (например, занимающие государственные должности судьи) несут полную или повышенную (представители аппарата государства) нематериальную юридическую ответственность (уголовную, административную, дисциплинарную), полную имущественную ответственность как субъекты гражданского права.

Между субъектами непосредственно и опосредованно участвующими в реализации функций государства материальная юридическая ответственность в сфере причинения вреда распределяется по-разному. Первые осуществляют властные полномочия (например, органы государственной власти, их должностные лица), за их действия (бездействия), повлекшие причинение вреда, государство несет полную материальную ответственность. Вторые не связаны с осуществлением властных полномочий (например, государственные, муниципальные медицинские, образовательные учреждения, унитарные предприятия), за их действия (бездействия), повлекшие причинения вреда, государство несет субсидиарную материальную ответственность. Особые субъекты (передаются отдельные функции государства), приобретают права и принимают обязанности для себя и под свою ответственность, соответственно, самостоятельно несут ответственность за причинённый вред (например, адвокаты, нотариусы, оценщики и т. д.).

Институт возмещения вреда – основной вид ответственности в международном и национальном праве, выступает одним из столпов, на который опирается концепция правового государства, носит комплексный, межотраслевой характер, затрагивает предметы регулирования финансового (налогового, бюджетного), гражданского, уголовного права, административного, уголовного процессуального права, исполнительного производства. Поэтому целесообразно принять специальный закон, регламентирующий эту сферу отношений, в котором расширить пределы деликтной ответственности государства, включив других субъектов публичного права, участвующих в реализации функций государства (например, медицинские, образовательные учреждения и их работники).

В третьем параграфе **«Особенности юридической ответственности субъектов публичного права, обладающих иммунитетом»** проанализировано соотношение категорий «ответственность» и «иммунитет», определены проблемы пределов действия иммунитета в рамках привлечения к юридической ответственности, предложены пути их разрешения.

В работе подчеркивается, что только субъекты публичного права обладают правовым иммунитетом, который оказывает непосредственное воздействие на порядок привлечения и объем их юридической ответственности. Между правовым иммунитетом и юридической ответственностью существует парная взаимосвязь, которая проявляется: при осуществлении как регулятивной, так и охранительной функций; в процессе реализации субъективных прав и юридических обязанностей в конкретных правоотношениях; а также в существовании противоречия, обусловленного фактом законодательно установленного права на иммунитет и принципом неотвратимости юридической ответственности.

Правовой иммунитет – это юридически закрепленное преимущество, состоящее в нераспространении общих правил об ответственности за совершенное правонарушение на определенных лиц, служащее дополнительной гарантией их защиты в связи с осуществлением профессиональной деятельности. Видится необходимой разработка такой дефинитивной нормы и включение ее во все законодательные акты, которые закрепляют правовой статус лиц, обладающих правовым иммунитетом в каком-либо объеме.

Правовой иммунитет обладает исключительно публично-правовым характером. Это обусловлено созданием особого юридического режима защищенности определенной категории лиц с гарантией нераспространения на них юридической ответственности, мер процессуального принуждения, установленных различными отраслями права. В отличие от привилегий и льгот, иммунитет не является личным преимуществом субъекта, не приносит ему материальной выгоды, а выступает необходимым способом юридической защиты его профессиональной деятельности.

Правовой иммунитет – это общеправовая категория, закрепленная в отраслевом законодательстве, что обуславливает наполнение ее специфическими признаками и свойствами каждой отрасли права. В конституционном праве иммунитет выступает как важнейшая гарантия обеспечения стабильности функционирования государственного аппарата, в уголовном праве – как правомерное отступление от принципа равенства, в административном праве – как гарантия дифференцированного подхода в

процессе привлечения к юридической ответственности определенных категорий субъектов.

Нормы российского законодательства, регламентирующие правовой иммунитет, не систематизированы, часто имеют бланкетную форму изложения и противоречивый характер. В целях оптимизации правового регулирования необходимо: унифицировать понятие правового иммунитета; упорядочить объемы правового иммунитета с учетом потребностей общества и государства для исключения расширенного понимания иммунитета и его необоснованной реализации; упразднить существующие процессуальные нормы и институты, создающие излишние необоснованные сложности при привлечении виновных лиц к юридической ответственности; установить дисциплинарную ответственность за факт неправомерного ухода от юридической ответственности в силу якобы имеющегося иммунитета.

В **заключении** подведены итоги проведенного исследования, сформулированы основные выводы, определяющие его научную новизну, обозначены проблемы, требующие дальнейшего исследования.

СПИСОК РАБОТ АВТОРА, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ (объем 5,25 п. л.)

Монография

1. *Котковский Л.Э.*, Борьба с коррупцией в вооруженных силах Российской Федерации в свете принципов правового государства // Противодействие коррупции: отечественный и зарубежный опыт : монография / под ред. С. В. Векленко, А. Н. Соколова ; Калинингр. фил. С.-Петерб. ун-та. – Калининград : КФ СПбУ МВД России, 2012. – 192 с. – С. 90–101 (0,65 п. л.).

В ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки РФ:

2. *Котковский Л.Э.* Борьба с коррупцией в вооруженных силах Российской Федерации в свете принципов правового государства // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2012. – № 1. – С. 106–111 (0,35 п. л.).

3. Соколов А.Н., *Котковский Л.Э.* Институты правового государства – в законотворчество и правоприменение России // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2012. – № 4. – С. 46–50 (0,3 п. л.; авт. участие 0,2 п.л.).

4. Соколов А.Н., *Котковский Л.Э.* О принципах правового государства // Законы России: опыт, анализ, практика – 2013. – № 9. – С. 71–81 (0,5 п. л.; авт.

участие 0,3 п.л.).

5. *Котковский Л.Э.* К вопросу о классификации субъектов публичного права: проблема выбора критериев // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. – № 4. – С. 104–107 (0,5 п. л.).

6. *Котковский Л.Э.* Проблемы понимания ответственности как социально-философской и правовой категории // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2018. – № 1 (51). – С. 138–141 (0,5 п. л.).

7. *Котковский Л.Э.* Позитивное поведение и юридическая ответственность // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2018. – № 2 (52). – С. 147–150 (0,5 п. л.).

8. *Котковский Л.Э.* Позитивная юридическая ответственность как признак (свойство) субъекта права // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2018. – № 2. – С. 32-38 (0,6 п. л.).

9. *Котковский Л.Э.* Негативное поведение как основание юридической ответственности // История государства и права. – 2018. – № 6. – С.43–48 (0,6 п. л.).

В иных научных журналах и изданиях

10. *Котковский Л.Э.* Ответственность как регулятор общественных отношений // Актуальные проблемы современного российского государства и права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции. – Калининград: Изд-во Калининградского филиала СПбУ МВД России, 2016. – С. 60–63 (0,35 п. л.).

11. *Котковский Л.Э.* Особенности юридической ответственности субъектов публичного права // Бюллетень Владикавказского института управления. – Владикавказ, 2016. – № 49. – С. 375–385 (0,3 п. л.).

12. *Котковский Л.Э.* К вопросу о понятии субъекта публичного права // V Балтийский юридический форум: «Закон и правопорядок в третьем тысячелетии»: материалы ежегодной международной научно-практической конференции. – Калининград: Изд-во Калининградского филиала СПбУ МВД России, 2017. – С. 73 (0,3 п. л.).

13. *Котковский Л. Э.* Правовой иммунитет как дополнительная гарантия деятельности субъектов публичного права // Актуальные проблемы современного российского государства и права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции. – Калининград: Изд-во Калининградского филиала СПбУ МВД России, 2017. – С. 79–83 (0,35 п. л.).

Котковский Леонид Эдуардович

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Подписано в печать __.10.2018 г.
Формат 60 × 90 1/16. Усл. печ. л. 1,5
Тираж 120 экз. Заказ № 222

Издательство Балтийского федерального университета им. И. Канта
236022, г. Калининград, Гайдара, 6