

ВЛИЯНИЕ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ НА ПРОЦЕСС РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© 2014 Е.Е. Колпакова*

Ключевые слова: принцип законности юридической ответственности, публично-правовые образования, реализация юридической ответственности, стадия становления юридической ответственности, стадия конкретизации юридической ответственности, стадия осуществления юридической ответственности.

Исследуется роль принципа законности ответственности при реализации юридической ответственности публично-правовых образований. Анализ влияния принципа законности ответственности проводится в рамках изучения стадий реализации юридической ответственности.

Для обеспечения эффективного действия законодательства на всех уровнях власти (государственном, уровне субъекта Российской Федерации, местном уровне) необходимо достигнуть четкого соответствия между конструируемым понятийным аппаратом нормативно-правового акта и однозначным его применением в связи с тем, что неточность юридических формулировок или расширительное их толкование могут повлечь серьезные негативные социальные последствия.

Таким образом, реализация правовых предписаний становится наиважнейшей задачей уполномоченных органов и (или) должностных лиц, ответственность за неисполнение или ненадлежащее выполнение указанной задачи должна быть установлена, причем установлена с учетом основного принципа юридической ответственности - принципа законности¹.

Под реализацией правовых норм в юридической литературе обычно понимают воплощение их предписаний в реальной деятельности субъектов права, превращение их требований в правомерное поведение².

Нормы права, которым присуща, с нашей точки зрения, наиболее значимая роль в регулировании общественных отношений, являются важным правовым инструментом при условии их реализации в результате сознательного поведения субъектов права. В данном исследовании мы обратимся к изучению реализации норм права, регулирующих юридическую ответственность публично-правовых образований.

В философии существует учение о том, что форма и содержание неразрывно связаны друг с другом. Данное утверждение также нашло свое отражение в юридической науке и заключается в том, что формой материальных отношений является их процессуальная реализация: "Процессуальная регламентация юридической ответственности - необходимая предпосылка последующего контроля и объективной проверки возбуждения, рассмотрения и решения дел о правонарушениях: при обнаружении ошибок, допущенных на том или ином этапе ответственности, существует возможность вернуть это дело на этот этап, рассмотреть его заново либо вообще прекратить"³.

Этапы реализации юридической ответственности принято называть стадиями, причем критерием выделения данных стадий, как правило, является степень познания совершенного правонарушения соответствующими компетентными органами или должностными лицами.

Однако вопрос о количестве стадий реализации ответственности и конкретном содержании каждой из них в юридической науке решается неоднозначно и является одним из дискуссионных вопросов, поскольку связан с самыми важными элементами института ответственности: признанием лица правонарушителем и применением к нему мер юридической ответственности.

Например, М.В. Заднепровская выдвигает концепцию двухстадийной юридической ответственности:

* Колпакова Елена Евгеньевна, аспирант Самарского государственного экономического университета, юрисконсульт. E-mail: elenakolp@yandex.ru.

♦ “стадия состояния” прав и обязанностей субъектов правоотношения ответственности;

♦ стадия реализации прав и обязанностей субъектов правоотношения ответственности⁴.

В.М. Лазарев определяет следующие стадии юридической ответственности:

♦ возникновение конкретного правоохранительного правоотношения из факта правонарушения и привлечение виновного к ответственности;

♦ этап окончательной констатации вины правонарушителя и определения меры юридической ответственности;

♦ претерпевание правонарушителем возложенного на него правового урона⁵.

Б.Л. Назаров называет уже четыре стадии реализации юридической ответственности:

♦ возникновение юридической ответственности;

♦ выявление юридической ответственности;

♦ опосредование юридической ответственности (на данной стадии дается официальное заключение компетентных органов или должностных лиц в виде вынесения ими правоприменительных актов);

♦ реализация юридической ответственности⁶.

И.А. Кузьмин придерживается мнения о наличии пяти стадий реализации юридической ответственности:

♦ возбуждение дела о юридической ответственности (фиксация компетентными органами или должностными лицами факта совершения правонарушения);

♦ подготовка материалов дела о юридической ответственности (установление компетентными органами или должностными лицами фактической основы дела, обработка и закрепление доказательств причастности лица к совершению конкретного правонарушения);

♦ рассмотрение дела о привлечении к юридической ответственности и принятие решения по указанному делу (компетентными органами или должностными лицами на данной стадии производится окончательная квалификация правонарушения и формируются требования, касающиеся мер юридической ответственности, подлежащих применению к правонарушителю);

♦ исполнение принятого решения по делу о привлечении к юридической ответственности

(вынесение итогового правоприменительного акта, устанавливающего конкретные меры юридической ответственности конкретному лицу за конкретное правонарушение);

♦ контроль над исполнением решения по делу о привлечении к юридической ответственности⁷.

Названные выше точки зрения в большинстве случаев отличаются между собой определением начала стадии реализации юридической ответственности. В своем исследовании мы будем придерживаться точки зрения, предложенной М.Д. Шипяндиной:

♦ стадия становления юридической ответственности. Начинается данная стадия с момента совершения правонарушения и заканчивается на моменте обнаружения факта совершения правонарушения соответствующими компетентными органами или должностными лицами;

♦ стадия конкретизации юридической ответственности. Указанная стадия начинается с момента обнаружения факта совершения правонарушения соответствующим компетентным органом или должностным лицом и заканчивается на моменте вступления в законную силу правоприменительного акта, признающего лицо правонарушителем;

♦ стадия осуществления юридической ответственности. Названная стадия начинается с момента вступления в законную силу акта применения права, закрепляющего установленный факт совершения конкретным лицом конкретного правонарушения, и заканчивается исполнением мер юридической ответственности⁸.

Данный выбор обоснован следующими причинами:

♦ полагаем, что начало данного процесса верно связано с моментом совершения правонарушения в связи с тем, что именно с нарушения запрета на совершение противоправных действий (бездействия) происходит отступление от обычного, правомерного состояния общественных отношений. Считаем, что первая стадия процесса реализации юридической ответственности независима от реакции компетентных органов или должностных лиц, потому что принцип законности ответственности одним своим существованием закрепляет положение о запрете противоречащих нормативно-правовым актам деяний под

угрозой применения неблагоприятных последствий к правонарушителю;

♦ наиболее активная стадия реализации юридической ответственности связана с деятельностью соответствующих компетентных органов или должностных лиц по исследованию обстоятельств совершения правонарушения и включает в себя квалификацию противоправного деяния, привлечение лица, совершившего указанное действие (бездействие), в названный процесс исследования, а также вынесение в отношении данного лица правоприменительного акта и вступление указанного акта в силу. На стадию конкретизации юридической ответственности действие принципа законности ответственности также оказывает существенное влияние, так как обозначенная деятельность органов и должностных лиц строго регламентирована законодательством, что позволяет обеспечивать объективность и беспристрастность при установлении факта наличия достаточных оснований для применения норм, регулирующих юридическую ответственность. Вместе с тем, например, в гражданско-правовых отношениях исследование совершения нарушения обязательств может происходить без привлечения обозначенных органов и должностных лиц, что также предусмотрено на законодательном уровне, при условии самостоятельного и добровольного применения мер юридической ответственности к лицу, нарушившему взятые на себя обязательства. Данное положение призвано обеспечивать эффективность ответственности, направленной на исправление нарушенных правоотношений, поскольку участие компетентных органов и должностных лиц при названных обстоятельствах искусственно бы контролировало данный процесс восстановления;

♦ последняя стадия реализации юридической ответственности характеризуется применением к правонарушителю мер ответственности, закрепленных в конкретном правоприменительном акте, и включает в себя как факт исполнения названного акта, так и контроль за его исполнением. Принцип законности юридической ответственности оказывает существенное влияние на данную стадию, поскольку к правонарушителю могут быть применены лишь те меры ответственности, которые обозначены в санкции соответствующей

нормы права, в объеме, который предусмотрен для конкретного правонарушения, и в том порядке, который определен специальным законом⁹.

Обозначенные выше причины выбора названных стадий реализации юридической ответственности, отражающие влияние принципа законности ответственности, сочетаются с реализацией общеправовых принципов права в общественных отношениях: “С одной стороны, принципы представляют собой один из элементов, признаков, качеств правового свойства общественных отношений, которые возникают и развиваются объективно... С другой стороны, любое правовое явление реализуется в действиях людей. По отношению к принципам права - людей со специфической профессиональной подготовкой”¹⁰.

Выявив общие черты такой категории, как реализация юридической ответственности, следует перейти к особенностям реализации ответственности публично-правовых образований.

Считаем, что на реализацию ответственности будут влиять особенности субъекта, к которому данная ответственность применяется, что неоднократно вызывало справедливые замечания: “Следует подавить возможности системной нейтрализации законности бюрократией, сделать вторичным принцип управленческого усмотрения”¹¹.

В данном исследовании мы обозначим наиболее существенные проблемы, возникающие в процессе применения норм, закрепляющих юридическую ответственность публично-правовых образований (на примере судебной практики, иллюстрирующей две последние названные нами выше стадии).

На первой стадии реализации ответственности важное значение имеет нормативное определение мер юридической ответственности публично-правовых образований, а именно: зачастую существование отсылочных и бланкетных норм создает ситуацию, когда за правонарушение не назначена санкция (“перечень правонарушений изменен по решению одного государственного органа, а санкции не меняются, так как другой орган и не думал их менять. Такая практика часто встречается при установлении административной ответственности”)¹², статья называет правона-

рушение, не расшифровывая его понятие и признаки, ссылаясь на нормы иных правовых актов, которые тоже не содержат названных выше сведений, и т.п. Данные несовершенства законодательного закрепления норм, регулирующих ответственность публично-правовых образований, приводят к искажению их толкования и затрудняют их практическое применение. В указанном случае, при совершении правонарушения права лица ущемляются, однако правонарушитель сможет избежать ответственности из-за обозначенного пробела в законодательстве.

В целях исключения названной выше проблемы предлагаем создать на всех уровнях законодательной власти специальный комитет, в полномочия которого входили бы мониторинг действующего законодательства, касающийся вопросов основания и мер ответственности, и вынесение предложений по совершенствованию норм права, регламентирующих обозначенные вопросы, в законодательный орган.

Вторая стадия реализации юридической ответственности отражает функции, которые выполняют публично-правовые образования, ведь именно в результате их неисполнения или ненадлежащего исполнения компетентные органы и должностные лица проводят исследование фактов совершения правонарушения и установление конкретных мер ответственности в отношении конкретного правонарушителя в соответствующем правоприменительном акте. На данной стадии принцип законности юридической ответственности раскрывается максимально полно: ответственность применяется в том объеме, в той процедуре и в отношении того публично-правового образования, которые поименованы в нормативно-правовом акте.

Одной из важнейших функций публично-правовых образований является нормативное регулирование общественных отношений. Акты, созданные в процессе указанного регулирования, могут противоречить закону или иному нормативному акту, обладающему большей юридической силой: в результате издания и применения такого нормативно-правового акта могут быть причинены убытки. Вопрос о том, как возмещаются такого рода убытки, решен на уровне Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации (далее -

Пленума ВАС РФ)¹³: за счет казны соответствующего публично-правового образования, однако, и по настоящее время оспариваются решения, в резолютивной части которых указывается о взыскании денежных средств за счет казны соответствующего публично-правового образования, а не с государственного или муниципального органа¹⁴.

Важным моментом в рассмотрении исков о возмещении убытков, причиненных в результате издания акта, противоречащего закону или иному нормативному акту, является исследование вопроса о соответствии закону изданного акта¹⁵. Как правило, признание акта, противоречащего закону или иному нормативному акту, имеющему высшую юридическую силу, осуществляется в самостоятельном судебном заседании, и лишь затем на основании преюдиции возможно подать иск о взыскании убытков. Считаем, что для обеспечения надлежащей реализации норм, закрепляющих юридическую ответственность, логично подавать названные иски одновременно и заявлять ходатайство об объединении производства, воспользовавшись правом, предоставленным ч. 1 ст. 130 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации¹⁶.

Также публично-правовые образования совершают действия распорядительного характера, в результате которых могут быть причинены убытки гражданам и юридическим лицам¹⁷. Вопрос об ответственности названных субъектов публичного права в данном случае будет перекликаться как с компетенцией конкретного публично-правового образования, так и с его финансовыми возможностями¹⁸. Считаем, что разграничение ответственности по названным параметрам (входит ли совершенное действие (бездействие) в полномочия публично-правового образования или же оно совершено за их пределами, а также изначально верное возложение ответственности по возмещению убытков на казну соответствующего уровня) позволит наиболее эффективно реализовать меры юридической ответственности, поскольку будет основано на принципе законности ответственности.

На третьей стадии реализации юридической ответственности протекает, с точки зрения лица, право которого было нарушено,

самая важная процедура - восстановление указанного права.

Для публично-правовых образований исполнение правоприменительных актов в пользу физических и (или) юридических лиц проходит в обычном порядке, однако существуют следующие особенности применения норм исполнительного производства:

◆ обращение взыскания на бюджеты бюджетной системы Российской Федерации возможно только на основании решения суда¹⁹. Данное положение не противоречит общеправовому принципу законности в общем и принципу законности ответственности в частности, поскольку в противном случае судебные приставы-исполнители, наложив арест на лицевой счет всего публично-правового образования, блокировали бы нормальное функционирование его деятельности, что повлекло бы нарушение указанным субъектом публичного права иных обязательств;

◆ исполнение судебных актов производится в течение трех месяцев со дня поступления исполнительных документов на исполнение, а не двух месяцев, установленных общими положениями об исполнительном производстве. Увеличение срока взыскания с бюджетов бюджетной системы Российской Федерации объясняется наличием условия о том, что возвращение взыскателям исполнительных документов без исполнения из-за отсутствия ассигнований, предназначенных на эти цели, невозможно²⁰, поэтому необходимо большее количество времени для перераспределения денежных средств, направленных как на исполнение вступивших в законную силу решений суда, так и на обеспечение нормального функционирования деятельности публично-правовых образований;

◆ обязанность публично-правового образования отвечать по обязательствам созданного им учреждения при недостаточности денежных средств данного учреждения (субсидиарная ответственность как собственника имущества данного учреждения)²¹, что подтверждено также Пленумом ВАС РФ²². Названное обстоятельство согласуется как с общеправовым принципом законности, так и с принципом законности ответственности, несмотря на существование возможности применения мер ответственности к лицу, не совершившему правонарушение, в связи с тем,

что действующим российским законодательством предусмотрено первоначальное обращение требований к основному должнику и лишь при определенных условиях данные требования могут быть предъявлены лицу, несущему субсидиарную ответственность²³.

Таким образом, можно сделать вывод, что реализация мер юридической ответственности публично-правовых образований должна быть основана на принципе законности ответственности, поскольку, обладая административным ресурсом, данные субъекты публичного права могут злоупотреблять своим положением и избежать восстановления нарушенных ими прав физических и юридических лиц.

¹ Основным принципом юридической ответственности в данной статье признаются нормативно закрепленные основные идеи, отвечающие закономерностям развития отношений, обеспечивающие главные интересы общества и в силу этого защищаемые наиболее жесткими мерами принуждения.

² Комаров С.А. Общая теория государства и права. СПб., 2001. С. 257.

³ См.: Лейст О.Э. Методологические проблемы юридической ответственности // Проблемы теории государства и права: учеб. пособие. М., 1999. С. 473.

⁴ Заднепровская М.В. Осуществление юридической ответственности и социалистическая законность: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 68 - 69.

⁵ Лазарев В.М. Юридическая ответственность как форма и средство реализации социальной справедливости в советском обществе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 173.

⁶ Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976. С. 296.

⁷ Кузьмин И.А. Теоретические проблемы понимания и реализации юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012. С. 147 - 152.

⁸ Шипяндина М.Д. Стадии юридической ответственности: учеб. пособие. М., 1998. С. 45 - 48.

⁹ См., например, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 янв. 1997 г. № 1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 13 янв. 1997. № 2. Ст. 198; Федеральный закон от 2 окт. 2007 г. № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 8 окт. 2007 г. № 41. Ст. 4849.

¹⁰ См.: Болгова В.В. Объективная форма реализации общеправовых принципов права: теоретические основы и общая характеристика // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2013. № 8 (106). С. 103.

¹¹ См.: Юридическая ответственность публичной власти в современной России / А.В. Малько [и др.] // Закон. 2008. № 9. С. 72.

¹² См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы / гл. ред. Л.А. Окуньков. М., 1995. С. 363 - 364.

¹³ Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

¹⁴ См., например, Постановление Федерального арбитражного суда (далее - ФАС) Поволжского округа от 8 февр. 2010 г. по делу № А57-21738/2008, которым было оставлено в силе решение в пользу Общества с ограниченной ответственностью (далее - ООО) "Солди" о взыскании с казны Саратовской области в лице Министерства финансов Саратовской области упущенной выгоды в результате приостановления действия лицензии на розничную продажу алкогольной продукции в ходе внеплановой проверки должностными лицами Министерства экономического развития и торговли Саратовской области, причем приказ данных должностных лиц был признан недействительным другим решением суда. Правомерность вынесенного решения была оспорена со следующей формулировкой: "Требования о взыскании убытков с казны субъекта Российской Федерации Саратовской области в лице Министерства финансов Саратовской области являются необоснованными. Согласно ведомственной структуре расходов областного бюджета Министерство экономического развития и торговли Саратовской области является главным распорядителем средств областного бюджета Саратовской области" // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵ Например, Определение ВАС РФ от 11 окт. 2013 г. № ВАС-13767/13 по делу № А66-18824/2011, которое установило, что если предметом заявленного иска являются убытки, возникшие в связи с изданием акта, не признанного в установленном законом порядке незаконным и недействующим, то отсутствует квалифицирующий признак, с которым законодательство связывает возмещение убытков по правилам ст. 16 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) и ст. 1069 ГК РФ // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 29 июля 2002. № 30. Ст. 3012.

¹⁷ См., например, Определение ВАС РФ от 22 нояб. 2013 г. № ВАС-15747/13 по делу № А59-2243/2012, которое говорит о том, что неправомерные действия должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации в отношении изъятого ими у ООО "Сах Ин Дол" имущества порождают ответственность публично-правово-

го образования за убытки, причиненные вследствие необеспечения третьими лицами, которым имущество было непосредственно передано, сохранности изъятого имущества, несмотря на то, что несвоевременный возврат изъятой икры и ненадлежащее ее хранение были осуществлены указанными третьими лицами // СПС КонсультантПлюс.

¹⁸ См., например, Определение ВАС РФ от 28 февр. 2007 г. № 1861/07 по делу № А19-42338/05-6-4 свидетельствует о том, что обязательства по социальной защите населения возложены на Российскую Федерацию: финансирование на реализацию этих полномочий должно осуществляться из федерального бюджета путем передачи средств нижестоящим бюджетам. В соответствии с возложенными федеральным законодательством обязательствами Открытое акционерное общество (далее - ОАО) "Иркутскоблгаз" предоставило лицам, имеющим на это право, льготы по оплате коммунальных услуг, следовательно, у него возникло право на возмещение своих расходов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Однако предназначенные для возмещения платы, не полученной от льготных категорий потребителей, денежные средства в форме субвенций бюджету субъекта Российской Федерации - Иркутской области не поступали, поэтому иски требования ОАО "Иркутскоблгаз" были удовлетворены за счет казны Российской Федерации в лице Министерства финансов России, потому что именно органы государственной власти не обеспечили реализацию льгот, предусмотренных федеральным законодательством, т.е. причинение расходов истцу непосредственно связано с бездействием Министерства финансов России, выразившимся в невыделении денежных средств, необходимых и достаточных для возмещения расходов предприятиям, связанным с предоставлением льгот в соответствии с федеральным законодательством // СПС КонсультантПлюс.

¹⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 3 авг. 1998. № 31. Ст. 3823.

²⁰ *Суворова И.М., Мирза Л.С.* Исполнение судебных решений в отношении публично-правовых образований и финансовая ответственность государства. М., 2012. С. 17.

²¹ Например, Постановление ФАС Центрального округа от 22 мая 2008 г. по делу № А14-213/2008/9/18 подтверждает факт того, что при наличии задолженности муниципального учреждения "РайДЕЗ ЖКХ Ленинского района Воронежа" по оплате тепловой энергии при условии невозможности взыскать денежные средства с основного должника, нести субсидиарную ответственность перед закрытым акционерным обществом (далее -

ЗАО) “Новый дом” будет его учредитель - муниципальное образование городской округ Воронеж в лице Финансово-казначейского управления администрации городского округа Воронеж. Факт невозможности исполнения денежного обязательства должен быть подтвержден в ходе исполнительного производства (в данном случае был вынесен акт о невозможности взыскания и постановление о возвращении исполнительного документа, по которому взыскание не производилось или произведено частично). Таким образом, условием возникновения у муниципального образования городской округ Воронеж в лице Финансово-казначейского управления администрации городского округа Воронеж субсидиарной ответственности как собственника имущества муниципального учреждения “Рай-ДЕЗ ЖКХ Ленинского района города Воронежа” является недостаточность находящихся в распоряжении учреждения денежных средств // СПС КонсультантПлюс. Указанный вывод находит подтверждение и в более поздней судебной практике: например, в Постановлении ФАС Поволжского округа от 23 марта 2010 г. по делу № А57-9283/2009, содержащем условия, что если существует задолженность за передачу тепловой энергии по догово-

ру муниципального учреждения “ДЕЗ по Октябрьскому району муниципального образования г. Саратов” перед ОАО “Волжская территориальная генерирующая компания” (однако лицевой счет должника отсутствует, в связи с чем исполнительный лист возвращен взыскателю без исполнения, потому что денежные средства у учреждения отсутствуют), то нести субсидиарную ответственность будет муниципальное образование г. Саратов в лице Комитета по финансам администрации муниципального образования “Город Саратов” за счет казны муниципального образования “Город Саратов” // СПС КонсультантПлюс.

²² Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 “О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации” // СПС КонсультантПлюс.

²³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 5 дек. 1994 г. № 32. Ст. 3301.

Поступила в редакцию 16.12.2013 г.