

*Ю. Н. Усенко*

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ  
В СФЕРЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

*Рассматриваются некоторые особенности правоприменения в механизме правового регулирования ответственности органов публичной власти. Проводится критический анализ возможностей использования законов в качестве правоприменительных актов юридической ответственности органов публичной власти. Указываются недостатки некоторых правовых конструкций, связанных с применением мер государственного принуждения в отношении органов публичной власти. Обращается внимание на необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации в данной сфере.*

*This article discusses certain features of the enforcement mechanism in the legal regulation of public authorities' responsibility. The author conducts a critical analysis of the possibilities of using laws as enforcement acts of the legal responsibility of public authorities. The shortcomings of certain legal constructions associated with public enforcement measures against public authorities are identified. The article addresses the issues for improving the related legislation of the Russian Federation.*

**Ключевые слова:** правоприменение, юридическая ответственность, органы публичной власти.

**Key words:** law enforcement, legal responsibility, public authorities.



Особый правовой статус органов публичной власти и их важная роль в регулировании общественных отношений обуславливают особое внимание к вопросам их ответственности. Реализация юридической ответственности напрямую связана с правоохранительным видом правоприменительной деятельности [1, с. 314] и является одним из ключевых факторов обеспечения права. При этом, будучи гарантом реализации права, юридическая ответственность сама нуждается в обеспечении, что еще раз подтверждает взаимозависимость правовых средств механизма правового регулирования. Ведь обеспечение права в самых сложных случаях, связанных с правонарушениями, достигается за счет использования мер защиты в праве и юридической ответственности. А так как данные правовые средства напрямую соотносятся с государственным принуждением, то они требуют особенно четкой и детальной правовой регламентации применения.

Исследование показало, что в отношении далеко не всех аспектов правоприменения в сфере юридической ответственности субъектов публичной власти выработаны и реализуются оптимальные варианты правового регулирования.

Следует отметить, что само понятие «органы публичной власти» не закреплено в законодательстве и сформулировано скорее в научных целях, так как позволяет объединить юридически разных по статусу, но однородных по признаку наличия публичных властных полномочий субъектов: органы государственной власти, государственные органы, органы местного самоуправления.

В контексте рассматриваемой проблемы нужно подчеркнуть, что без четкого законодательного определения компетенции каждого субъекта публичной власти применение мер юридической ответственности в отношении органов публичной власти становится практически нереализуемым в правовом регулировании. В частности, наличие в компетенции органов дублирующих полномочий, их избыточность или, наоборот, недостаток являются серьезным препятствием для правоприменения уже на стадии квалификации оснований их ответственности.

Очевидно, что устанавливаемые законодательством требования к деятельности органов публичной власти (задачи по реализации государственных функций, услуг и др.) должны быть соразмерны с их правовыми и организационными возможностями. Так, например, указом президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г. №607 определен широкий перечень из более чем тридцати показателей эффективности органов местного самоуправления: от отношения среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района) до удельной величины потребления энергетических ресурсов [2].

Необходимость оценки эффективности деятельности органов публичной власти ни у кого не вызывает сомнения, тем более что результа-



ты этой оценки могут быть рассмотрены при решении вопроса об их ответственности. Вместе с тем представляется недостаточно проработанным вопрос корреляции показателей оценки деятельности органов с их полномочиями и, главное, условиями обеспеченности реализации этих полномочий. Без строгого учета пределов правового регулирования, характера и степени влияния органов на изменение конкретных социально-экономических параметров требование отчетности субъектов публичной власти может превратиться лишь в формализованное принуждение к докладам о достигнутых значениях показателей.

76

Определенные особенности отмечаются также и в случае делегирования публичных властных полномочий — как в форме передачи их части по соглашению, так и в форме наделения ими в одностороннем порядке по закону, что приводит к изменению правового статуса органов публичной власти и в части вопросов юридической ответственности. Так, например, в случае соглашения о передаче части полномочий между исполнительными органами публичной власти органы вправе сами определить и закрепить санкции за соответствующие нарушения положений соглашения. Полагаем, что относительная свобода полномочий по установлению мер ответственности в этих случаях не совсем уместна, так как не способствует определенности в обеспечении права.

Представляется, что с учетом публично-правовой природы подобных отношений необходимо централизованное законодательное рамочное закрепление соответствующих мер юридической ответственности за нарушение обязательств по соглашениям органов исполнительной власти о передаче части полномочий, что было бы основой для дальнейшей оптимизации и конкретизации ответственности за переданные полномочия в договорном порядке.

Правоприменительный механизм юридической ответственности нельзя представить без юрисдикционного органа (субъекта, инстанции), наделенного полномочиями устанавливать факт правонарушения, квалифицировать противоправное деяние и применять меру ответственности. В связи с этим в ряде случаев на проблемный характер правоотношений, возникающих в рассматриваемой сфере, сильно влияют особенности правового статуса правоприменительного органа. Так, например, президент РФ федеральным законом № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ч. 3-1 и 3-2 ст. 29.1) наделен дискреционными полномочиями по вопросу отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации [3].

На дискреционный характер полномочий президента РФ в рассматриваемом случае указывает слово «вправе», что предусматривает свободу усмотрения при принятии им решения о применении меры ответственности, т. е. санкция может как применяться, так и не применяться, даже в случае наличия всех фактических и нормативных оснований для привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).



Можем предположить, что, с одной стороны, это может быть обосновано особой целесообразностью не связывать главу государства императивностью в реализации данной меры юридической ответственности. С другой стороны, как тогда объяснить, что в указанном законе в ч. 3 ст. 29.1 имеет место иная форма нормативно-правового выражения полномочия президента РФ уже не как права, а как обязанности отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта РФ при наличии соответствующих оснований.

На наш взгляд, следует поддержать научную позицию, согласно которой утверждается, что наличие дискреционных полномочий в сфере применения мер юридической ответственности приводит к нарушению принципа неотвратимости (наступления последствий) ответственности из-за отсутствия обязанности уполномоченного субъекта применять такие меры в целях обеспечения законности [4, с. 11].

Одной из ключевых проблем, обуславливающих сложность реализации юридической ответственности органов публичной власти, является закрепление оснований ответственности, юридических фактов и их составов, порождающих, изменяющих или прекращающих правоотношения в сфере юридической ответственности органов публичной власти. Трудно порой установить объективные или субъективные причины того, почему законодатель допускает сочетание как конкретности, так и неконкретности в определении оснований ответственности органов публичной власти в смежных правовых ситуациях.

Представляется очевидным, что законодательные формулировки «в связи с утратой доверия Президента РФ» или «за ненадлежащее исполнение своих обязанностей» [3] слишком абстрактны и оценочны для использования в качестве оснований применения мер ответственности, что позволяет правоприменительному органу быть свободнее в своей юрисдикции. В то же время в других случаях регулирования ответственности органов публичной власти законодатель закрепляет обязанность определения конкретных установленных судом фактов в качестве основания выражения вотума недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ со стороны законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ [3] или отзыва выборного должностного лица местного самоуправления [5].

Вследствие того что в законодательстве РФ не всегда четко прописаны основания ответственности, возникают дополнительные трудности в разграничении мер юридической ответственности и иных мер государственного принуждения, в частности мер пресечения и правостановления, применяемых в отношении органов публичной власти.

Нечеткость оснований может служить и фактором снижения возможностей защиты правового статуса субъекта публичной власти в случае применения к нему мер юридической ответственности. Так, например, с момента принятия вышеуказанного федерального закона №184-ФЗ от 6 октября 1999 г. не было предпринято ни одной попытки обжалования указа президента РФ об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта РФ в Верховном суде РФ.

В качестве процессуальных (правоприменительных) оснований ответственности в теории права традиционно рассматривают правоприменительные акты.



менительные акты, являющиеся по своей природе индивидуальными, т.е. рассчитанными на конкретный адресат и случай. Вместе с тем в российском законодательстве есть сомнительная с точки зрения юридической техники возможность использования законов в качестве актов правоприменения в сфере ответственности органов публичной власти.

Так, например, в соответствии со ст. 73 федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о его роспуске [5].

Представляется, что использование закона в качестве правоприменительного акта как основания юридической ответственности органа публичной власти является спорным законодательным решением. Помимо отступления от классических правил юридической техники такой вариант законодательного регулирования автоматически приводит к очередному дискреционному полномочию в сфере применения мер юридической ответственности органов публичной власти, так как законодательный орган имеет право, а не обязанность принять закон о роспуске. На наш взгляд, в целях совершенствования реализации механизма юридической ответственности рассматриваемых субъектов целесообразнее избавить органы законодательной власти от подобных (изначально несвойственных им) функций и, в свою очередь, расширить полномочия органов судебной власти в данной сфере правоприменения.

Отмеченная часть проблем правового регулирования юридической ответственности органов публичной власти указывает на необходимость дальнейшего поиска путей их решения.

#### Список литературы

1. *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. Ярославль, 2005. Т. 1.
2. *Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов* : указ Президента РФ от 28 апр. 2008 г. №607 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2014).



3. *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации* : федер. закон от 6 окт. 1999 г. №184-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2014)..

4. *Ескина Л.Б.* К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. №8.

5. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2014).

### **Об авторе**

Юлиан Николаевич Усенко — ст. преп., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: [yu.usenko@mail.ru](mailto:yu.usenko@mail.ru)

### **About the author**

Yulian Usenko, Assistant Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: [yu.usenko@mail.ru](mailto:yu.usenko@mail.ru)