
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342

DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(4).43-54



РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

А.В. Малько¹, Д.А. Липинский², Р.С. Маркунин³

¹ *Поволжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Саратов, Россия*

² *Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия*

³ *Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

10 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Юридическая ответственность,
публичная власть, орган
государства, органы местного
самоуправления, утрата
доверия, коррупция, отзыв,
транспарентность,
конституционная реформа

Проводится комплексный общетеоретический анализ института юридической ответственности и его роли с учетом закрепления нового конституционно-правового принципа единства системы публичной власти. По результатам изучения характерных признаков органов публичной власти делается вывод о проявлении дуализма в работе института юридической ответственности. Дается краткая характеристика утраты доверия в качестве основания реализации мер ответственности в отношении должностных лиц и выделяются направления дальнейшего развития этого правового института. Делается вывод о необходимости законодательного закрепления полноценного механизма юридической ответственности государственных органов и органов местного самоуправления, что будет свидетельством реализации и дальнейшего укрепления нового конституционного принципа единства публичной власти.

THE ROLE OF LEGAL RESPONSIBILITY IN THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF THE UNITY OF PUBLIC AUTHORITY IN RUSSIA**

Alexander V. Malko¹, Dmitry A. Lipinsky², Roman S. Markunin³

¹ *Volga Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Saratov, Russia*

² *Togliatti State University, Togliatti, Russia*

³ *Saratov State Law Academy, Saratov, Russia*

Article info

Received –

2021 March 10

Accepted –

2021 October 10

The subject. The article presents a comprehensive general theoretical analysis of the institution of legal responsibility and its role, taking into account the consolidation of the new constitutional and legal principle of the unity of the system of public power.

The purpose of the research is to confirm or disprove hypothesis that it is necessary to legislate a full-fledged mechanism of legal responsibility of state bodies and local self-government bodies in order to implement the constitutional principle of the unity of public power.

* Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № 19-011-00103 А «Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы».

** The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research, project No. 19-011-00103 A "Legal responsibility in the legal system of Russia: the concept of interaction, interconnections and elimination of contradictions with other elements of the legal system".

Available online –
2021 December 24

Keywords

Legal responsibility, public authority, state body, local self-government bodies, loss of trust, corruption, recall, transparency, constitutional reform

Methodology. The formal legal method, the method of comparative legal analysis, dialectical method and systemic approach were used.

The main results, scope of application. The authors found the manifestation of dualism in the work of the institution of legal responsibility. It consists in the ability to bear responsibility both to the state, in connection with various offenses, and to the population itself. A brief description of the loss of trust as a basis for the responsibility of officials is given, taking into account contemporary legislation. Directions for the further development of this legal institution are highlighted. The article examines the opinion of the Russian Constitutional Court on the legitimacy of using the loss of trust as a basis for the responsibility of public authorities. The article examines the normative legal acts, which fix the mechanism for the implementation of the principle of maintaining trust in the activities of the authorities on the part of society. For example, in relation to state civil and municipal employees, a prohibition has been established on statements about the activities of authorities and their assessment, if such actions are not included in the list of their official duties. Such a mechanism for maintaining public confidence in the work of government bodies should contribute to strengthening the unity of the public power system. At the same time we can talk about the existing trend towards a decrease in the level of public confidence in the work of authorized bodies exercising public authority. The corruption and bureaucratization of the activities of officials, the expansion of the powers of law enforcement agencies, a decrease in the independence of the political opposition are pointed to among the possible reasons most often. In this regard, the paper proposes expanding the grounds for responsibility when implementing the procedure for recalling an official.

Conclusions. It is necessary to consolidate a full-fledged legislative mechanism of legal responsibility of state bodies and local self-government bodies, which will contribute to the implementation and strengthening of the new principle of the unity of public authority.

1. Введение

Последние поправки в Конституцию РФ сформировали принцип единства системы публичной власти, который нашел свое отражение в ч. 3 ст. 132 Основного закона. Данный принцип предусматривает обязанность государственных органов и органов местного самоуправления находиться в постоянном взаимодействии для достижения наиболее эффективного решения актуальных задач в интересах общества. Актуальность исследования данного принципа связана с отсутствием, до последнего времени, в законодательной базе дефиниции публичной власти, что являлось своеобразным правовым пробелом.

Единство системы публичной власти обеспечивает возможность для решения назревших проблем в социальной, экономической, политической и иных сферах на том уровне власти, на котором это объективно необходимо (федеральный, региональный, местный). При этом единство власти не позволяет оправдывать нерезультативность какого-либо властного органа, ссылаясь при этом на его самостоятельность внутри автономной подсистемы публичной власти. Считаем подобное направление правовой политики, которое сориентировано на поддержание единства относительно самостоятельных подсистем власти в виде государственного и местного уровней, максимально перспективным и соответствующим современным правовым реалиям.

При этом следует подчеркнуть, что не менее важным вопросом выступает дальнейшая реализация данного принципа в законодательной и правоприменительной сферах. Достижение этих целей станет возможным с закреплением общих институтов и принципов функционирования системы публичной власти для всех органов независимо от их уровня. Наиболее важным из подобных институтов выступает юридическая ответственность, которая в свою очередь имеет также системное строение, к которому предъявляется требование единства. В связи с этим актуальной сферой в современных правовых исследованиях выступает изучение роли и принципов функционирования системы юридической ответственности органов публичной власти в контексте ее единства.

2. Понятие и структура публичной власти

Наличие власти является несомненным признаком любой общности людей: семьи, государства, коллектива и т. д. Она помогает существовать подобным образованиям и противостоять разрушительным явлениям благодаря использованию таких структурных образований, как авторитет, обязанность, ответственность, поощрение, принуждение и т. д.

Первоначально социальная власть обладала признаками корпоративности, поскольку имела распространение лишь на членов рода или отдельного племени без привязки к определенной территории. Территориальный принцип организации власти

сформировался гораздо позже и был связан с появлением желания членов общества поселиться в пределах конкретного места. Таким образом, принцип корпоративности уступил публичности власти. Публичность позволяет дистанцироваться от кровнородственных связей в социуме и распространять влияние власти на всех членов общества одинаково, ориентируясь при этом на территориальные границы. Подобное свойство власти позволяет сформировать и поддерживать в единстве социум, проживающий в определенном государстве. Публичная власть не персонафицируется, а направляет свое воздействие на неопределенно большое количество субъектов, находящихся в границах конкретного государства [1, с. 17].

Стоит отметить, что вплоть до 2020 г. понимание структуры и организации категории публичной власти носило исключительно доктринальный характер, не имея при этом законодательного оформления. Лишь с последними поправками в Конституцию РФ категория «публичная власть» стала иметь нормативное содержание с провозглашением принципа ее единства (ст. 132). Упоминание публичной власти в целом ряде статей Основного закона (ч. 1 ст. 67; п. «г» ст. 71; ч. 2 ст. 80; п. «е.5» ст. 83; ч. 3 ст. 131; ч. 3 ст. 132) придает, таким образом, данному термину реальное нормативное наполнение. Точная структура публичной власти также была определена и включила в себя государственные органы и органы местного самоуправления. Об этом свидетельствует Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3, в котором было отмечено, что органы местного самоуправления «входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального русского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации... что является конституционно-правовым нонсенсом»¹.

Закрепление на конституционном уровне категории публичной власти весьма важное достижение российской правовой системы, закладывающее основу для изучения и совершенствования связей между органами государственного и муниципального секторов, которым необходимо функционировать внутри единой и непротиворечивой системы.

¹ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и

Одновременно с этим, к сожалению, в окончательный текст Конституции не вошло указание на роль и значение общественных организаций в системе публичной власти. К числу таких структур можно отнести политические партии, различные формы политических движений, участников демонстраций, шествий и т. д. Игнорирование подобных организаций и общественных объединений противоречит самой сути публичной власти, которая должна создаваться исходя из принципов народовластия и демократизма [2, с. 20].

Публичная власть выступает базовым элементом народовластия, которая является проводником реализации интересов общества в целом [3, с. 5]. Органы публичной власти включают в себя субъектов, выполняющих управленческую функцию, формируя государственный и местный уровни. Государственные органы, независимо от их толкования, образуют всю структуру государственного аппарата, который осуществляет функции государства. Каждый государственный орган является самостоятельным структурным подразделением и звеном государственного механизма, обладающей своей компетенцией. Для осуществления управленческой деятельности в государственном органе сосредотачиваются материальная, организационная и принудительная силы государства.

Муниципальные органы реализуют свою деятельность в интересах городских и сельских поселений. Местный уровень власти весьма четко обособлен от государственного благодаря имеющейся возможности у населения определять систему муниципалитетов, управлять местным бюджетом и решать вопросы с муниципальной собственностью. Подобный перечень вопросов находится вне компетенции государственных органов, в связи с чем на население возлагается бремя ответственности за принятые решения. В этой связи можно с уверенностью говорить о двух базовых принципах органов местного самоуправления, на которых строится вся их деятельность, а именно самостоятельности и ответственности [4, с. 21].

3. Публичная власть как субъект ответственности

Анализируя новеллы Конституции РФ, приходится констатировать еще один важный аспект, не от-

функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

раженный в последних изменениях, а именно отсутствие указания на необходимость создания эффективного механизма юридической ответственности властных органов, который способствовал бы укреплению единства системы публичной власти. Вопросы разработки эффективных правовых институтов занимают значительное место в современных правовых исследованиях [5, с. 196]. Подобный механизм необходим, поскольку развивающаяся модель правового государства немыслима без признания органов государства полноценными субъектами юридической ответственности [6, с. 23]. Юридической ответственности отводится особая роль в процессе функционирования органов власти, поскольку она обладает свойством блокировать различные противоправные поведения в общегосударственных масштабах [7, с. 8].

В последнее время в научной сфере распространено мнение об усиливающейся тенденции централизма, базирующейся на идее государственного консерватизма [3, с. 6]. В результате наметился ряд характерных свойств, которые присущи современным отношениям общества и государства. Во-первых, это сознательное дистанцирование граждан от государственных и политических проблем, незаинтересованность в работе политических организаций, в том числе институтов прямой демократии. Во-вторых, отсутствие у большинства членов общества какой-либо реакции на проблемы законности и легальности осуществления публичной власти. При имеющемся в демократическом государстве праве выбора, члены общества отдают предпочтение решению своих социальных проблем, ставя политические – на последние позиции. Сущность отношений граждан и органов власти начинает заключаться не в желании членов общества наладить и укрепить эту связь, а в стремлении сохранить существующее и не утратить имеющееся. Легитимность власти в таких условиях начинает ассоциироваться не с законностью избранных государством методов регулирования общественных отношений, а с общей стабильностью политического курса [8, с. 9]. Мы в целом склонны разделять вышеназванные признаки существующих отношений общества и органов публичной власти.

Один из путей преодоления намеченных выше тенденций во взаимоотношениях власти и общества видится нам в формировании и нормативном закреплении механизма реализации юридической ответственности в отношении органов публичной власти. При этом мы считаем, что данный механизм должен выстраиваться исходя из определения юридической ответственности с наиболее широких пози-

ций, включая в себя позитивный аспект. Это позволит утверждать об ответственной деятельности со стороны публичных органов власти.

Позитивная ответственность не носит временный характер и не реализуется принудительными методами, в отличие от ее негативного проявления. Это психическое отношение, которое действует на постоянной основе, воспринимается непосредственно самим субъектом и заключается в осознании необходимости правомерного поведения как в настоящем, так и в будущем [9, с. 35]. К примеру, немаловажную роль в укреплении позитивной ответственности играет антикоррупционное просвещение в целях формирования у должностных лиц нетерпимости к проявлению коррупционного поведения [10, с. 258]. От развитости позитивной ответственности личности зависит качественный уровень выполнения субъектом своих юридических обязанностей и осознание гражданского долга перед органами власти и обществом. Данная форма реализации юридической ответственности содержит в себе, помимо контроля лица за своим собственным поведением, еще и положительную ответную реакцию на осуществляемый контроль со стороны институтов гражданского общества и государства [11, с. 208].

Ответственность в позитивном смысле тесно связана с подотчетностью и включает ее. Однако ответственность не исчерпывается лишь содержанием подотчетности, поскольку она в большинстве случаев свойственна государственным служащим, которые задействованы в механизме государства. Публичная же власть шире по содержанию, в связи с чем количество субъектов также будет отличаться и включать в себя муниципальных служащих, представителей государственных компаний, работников СМИ и иных организаций. Контроль по соблюдению правовых норм осуществляется за всеми субъектами публичной власти благодаря мерам ответственности и поддержанием «зоны прозрачности». Необходимость наличия прозрачности в работе органов власти привела к формированию нового принципа функционирования публичных субъектов, а именно принципа транспарентности [12, с. 58]. Он позволяет не допустить разрыва доверительной связи между гражданами и органами власти за счет доступности информации обо всех решениях и действиях компетентных органов [13, с. 16]. В современных реалиях данный принцип призван играть важную роль, поскольку проводимые социологические опросы продемонстрировали слабую динамику роста уровня доверия граждан к деятельности органов власти [14, с. 98].

Действующее законодательство содержит конкретный перечень способов доступа к информации о деятельности органов власти, при этом перечень носит открытый характер [15, с. 145]. Несоблюдение открытости информации ведет к мерам негативной ответственности. В большинстве случаев нарушение заключается в сокрытии информации о доходах работников органов власти, в том числе предоставлении заведомо ложных сведений о своих доходах [16, с. 256]. Помимо поддержания доверия к деятельности органов власти со стороны общества принцип транспарентности направлен на борьбу с проявлениями коррупционной составляющей в работе субъектов власти [17, с. 203]. В таком контексте ответственность за сокрытие доходов должностных лиц можно рассматривать в качестве предупредительной меры по борьбе с коррупционными правонарушениями органов публичной власти [18, с. 660]. Подобные средства, как и многие другие, стали результатами поиска и попыткой разработки наиболее эффективной межотраслевой модели предупреждения коррупции [19].

Однако помимо позитивного аспекта ответственности в механизме данного института присутствует и его негативное проявление, благодаря которому органы публичной власти ограничивают себя в осуществлении властной деятельности. Позитивное и негативное в явлении ответственности диалектически взаимосвязаны и непосредственно направлены на предупреждение правонарушений [20, с. 17].

Характерной чертой института юридической ответственности органов публичной власти является дуализм ее реализации, связанный с возможностью нести меры ответственности и перед государственными органами, и непосредственно перед населением. Поскольку население выступает непосредственным участником осуществления публичной власти, органам власти необходимо привлекать население и общественные организации к участию в работе различных правовых институтов. Подобная ситуация происходит и с институтом юридической ответственности. Таким образом, население формирует свой канал самовыражения, превращая общество в полноценную организацию, взаимодействующую

с государством [21, с. 7]. Так, Конституционный Суд РФ подтвердил легитимность основания ответственности в виде утраты доверия населения, которая реализуется посредством отзыва выборных должностных лиц².

Однако в научной литературе распространено мнение о чрезмерно усложненной процедуре отзыва и недостаточном количестве оснований применения данной меры ответственности. В качестве недостатков называются большое количество подписей граждан, необходимых для инициирования отзыва, и завышенные требования к определению результатов реализации данной меры ответственности [22, с. 37]. Помимо этого, отзыв не в полной мере раскрывает свой потенциал, отсутствуя на федеральном уровне и в целом ряде региональных актов в связи с используемой пропорциональной избирательной системой при формировании представительных органов. Отсюда для укрепления доверия со стороны общества и повышения эффективности работы института отзыва в действующем законодательстве необходимо расширить перечень оснований и предусмотреть возможно реализации данной меры ответственности на федеральном уровне.

4. Утрата доверия как основание ответственности органов публичной власти

Эффективное взаимодействие между органами публичной власти и обществом может строиться лишь на основе взаимного доверия, сотрудничества в решении возникших проблем и минимизации причиняемого вреда или угроз его причинения. В таком устойчивом состоянии ведущую роль играют институты мониторинга и контроля за деятельностью властных субъектов. Благодаря ним в общественных отношениях будет наличествовать правопорядок, который складывается как результат систематического и неукоснительного соблюдения правовых норм всеми участниками правоотношений [23, с. 24]. При этом правопорядок невозможен без соответствия механизма юридической ответственности критериям эффективности [24, с. 212]. При наличии правонарушений в виде злоупотребления властными полномочиями или в случаях иных действий, угрожающих стабильному развитию общества и государ-

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного ор-

гана местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

ства, в законодательстве должен быть закреплён работающий механизм ответственности, который способствовал бы восстановлению нарушенных прав и ликвидации возможности повторения подобных фактов в будущем.

Одним из главных требований, предъявляемых публичной власти, выступает ее легитимность, что проявляется в доверии к ней и к органам, ее осуществляющим, со стороны общества. Подобный принцип поддержания доверия граждан обеспечивает разумную стабильность в правовой системе и предоставляет возможность адаптироваться к изменениям в правовой сфере в течение определенного периода [25, с. 7].

Говоря об общем уровне доверия населения к работе властных органов, следует признать, что на сегодняшний день он оставляет желать лучшего. В этой связи в настоящее время многие склонны полагать, что наблюдается тенденция к снижению уровня доверия населения к работе уполномоченных органов, осуществляющих публичную власть. Среди возможных причин чаще всего указывают на коррумпированность и бюрократизацию деятельности должностных лиц, расширение полномочий правоохранительных органов, снижение независимости политической оппозиции и т. д. Для выравнивания показателя доверия применяют различные методы в виде совершенствования работы общественных палат, поиска новых форм общественного контроля и мониторинга деятельности властных субъектов со стороны институтов гражданского общества [26, с. 10]. В этой связи считаем, что одним из вариантов, способствующих установлению доверительных отношений между населением и органами публичной власти, может выступить выстраивание и законодательное закрепление полноценного механизма юридической ответственности органов власти за результаты своей деятельности.

Отдельные элементы механизма ответственности уже сейчас получают свое нормативное закрепление. Категории «доверие» и «утрата доверия» активно используются законодателем в процессе регулирования трудовых, административных и конституционных отношений [27, с. 258]. Верховный Суд РФ признал возможность применения меры ответствен-

ности в виде увольнения государственного гражданского служащего по основанию утраты доверия согласно п. 7.1 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ³. Мера может быть применима в связи с совершением должностным лицом коррупционного правонарушения или непредставлением сведений о доходах или имуществе как самого служащего, так и членов его семьи в соответствии с ч. 9 ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Федеральный закон № 273-ФЗ в 2017 г. дополнен ст. 15, которая легализовала создание особого реестра работников органов публичной власти, уволенных в результате утраты доверия в связи с коррупционными правонарушениями. Подобная мера выделила увольнение по этому основанию на качественно новый уровень, которое разительно отличается от обычного увольнения работника.

Сама утрата доверия может быть выражена в появлении у нанимателя обоснованных сомнений в добросовестности, порядочности гражданского служащего и в его способности в дальнейшем эффективно осуществлять свою трудовую деятельность. Подобные сомнения связаны с несоблюдением антикоррупционных ограничений в ходе осуществления государственных и муниципальных функций должностного лица. В таких случаях лицо может быть освобождено от занимаемой должности с расторжением служебного контракта по ст. 59.1 или ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ (ч. 4 ст. 59.3) [28, с. 155]. При этом в своем определении Конституционный Суд РФ четко указал, что увольнение по основанию утраты доверия будет правомерным лишь при наличии доклада о результатах проведенной проверки компетентными кадровыми службами органа публичной власти⁴.

Несмотря на активное использование в законодательстве категории доверия и его утраты, в том числе со стороны населения, в нормах права не предусмотрено качественных и количественных показателей его определения. Мы, в свою очередь, склонны полагать, что одним из способов определения доверия со стороны населения выступает обычный опрос граждан, в том числе и с помощью сети «Интернет». Подобным методом устанавливается

³ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17 апреля 2017 г. № 59-КГ17-3 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 1858-О «Об отказе в принятии к рассмотрению

жалобы гражданки О.Д. Бронниковой на нарушение ее конституционных прав п. 2 ч. 1 ст. 59.2 и ч. 3 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

иной, схожий показатель на местном уровне власти, а именно степень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), которая выводится в процентном соотношении от числа опрошенных респондентов [29, с. 9]. Возможность реализации основания ответственности в виде утраты доверия как со стороны государства в лице должностных лиц, так и со стороны непосредственно населения в отношении органов власти любого уровня способна обеспечить проявление на практике провозглашенного принципа единства публичной власти и его дальнейшее развитие в действующем законодательстве.

5. Проблемы реализации ответственности органов публичной власти

В одной статье в принципе невозможно рассмотреть все проблемы реализации юридической ответственности органов публичной власти, поэтому мы акцентируем внимание на наиболее важных и ключевых моментах. Первая проблема заключается в том, что органы публичной власти и их должностные лица являются той частью государственного механизма, который принимает непосредственное участие в нормативной регламентации юридической ответственности. Поэтому установление юридической ответственности органов публичной власти – это ограничение самих себя, что в принципе не свойственно для государственного организма. Несмотря на то, что принцип взаимной юридической ответственности постепенно находит свое отражение в действующем законодательстве и очень медленно, но снабжается определенными механизмами реализации, проблемы были, есть и будут [30, с. 20]. Прежде всего хотелось бы акцентировать внимание на ответственности за принимаемые решения, последствия которых становятся очевидными через несколько лет, а иногда и десятилетий. В частности, на основании Федерального закона № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации»⁵ аспирантура перестала быть послевузовским образованием, став третьим уровнем высшего образования, а защита диссертации (выпускной квалификационной работы) в стенах вуза не означало присвоение ученой степени кандидата тех или иных наук. Прошло восемь лет, когда реформаторы высшего образования под давлением научной общественности поняли, что эта западная

модель не результативна в нашей стране. Так, Федеральный закон № 429-ФЗ от 8 декабря 2020 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ фактически вернул старую модель аспирантуры. Возврат к апробированной модели аспирантуры означает признание неэффективности западных «рецептов» (именно отсюда она была и заимствована), но тогда возникает вопрос об ответственности реформаторов, так как были потрачены бюджетные средства, но научного прорыва данная модель не принесла. Мы видим, что за время действия такой модели несколько раз менялось название профильного министерства, произошли существенные кадровые перестановки, а последняя реформа привела и к разделению министерств. Можно констатировать, что нет ответственности как органа государственной власти, так и должностных лиц. Возникает вопрос: за что должна наступать ответственности? Ответ достаточно прост – за бесцельно и не эффективно потраченные бюджетные средства. Возможно, и были здесь определенные цели, но ложно понятые или не отвечающие критериям истинности.

Причем подобного рода пример не является единичным, на его основе можно только утверждать о «размывании» юридической ответственности, отсутствии ее четкой определенности. В этом смысле нужно обратиться к богатому научному опыту советского периода относительно персональной ответственности государственных служащих, который в настоящее время необоснованно критикуется на основании его сильной заидеологизированности. Конечно, идеологии в работах советского периода достаточно, но по иному в тот период и не возможно было опубликоваться. Если убрать идеологию того периода, то речь шла об ответственности конкретных должностных лиц, государственных органов и именно за принимаемые решения. Проблема кроется в том, что принимаемые решения осуществляются в рамках представленных полномочий, и такая деятельность носит правомерный характер. Но тогда возникает вопрос: о какой ответственности может идти речь, если действия осуществлены в рамках представленных компетенций? Думается, что вопрос находится в плоскости квалификации самих субъектов, принимающих подобного рода решения, а также в соответствии действий целям общественного развития, принципам правового государства, отсутствию форма-

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ст. 7598.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ст. 8074.

лизма в подобных действиях. И здесь мы сталкиваемся уже с воспринятой в нашей стране западной концепцией «сухого» формализма, заключающейся в том, что акцент переносится на сами правомерные действия без оценки их последствий, которые могут в глобальных масштабах носить как положительный, так и отрицательный характер. В этой связи следует пересмотреть и «стратегию» некой увлеченности органов государственной власти западными «рецептами» российского развития, особенно в условиях санкций и двойных стандартов.

Юридическая ответственность органов государственной власти и их должностных лиц во многом носит декларативный характер, причем в сферах, касающихся основных вопросов жизнедеятельности государства, общества и личности. Действующее законодательство изобилует различного рода декларациями, выражающимися в формулировках «повысить ответственность»; «несут ответственность»; «руководствуются ответственностью»; «наступает ответственность в соответствии с действующим законодательством» и т. д. В наличии подобного рода формулировок нет ничего отрицательного, но при условии существования механизмов реализации юридической ответственности. Так, в п. 109 Указа Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» устанавливается: «Положения настоящей Стратегии обязательны для выполнения всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления...»⁷ – при этом каких-либо механизмов юридической ответственности стратегия не содержит. Обращение к Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁸ показывает, что ответственность является одним из принципов планирования (ст. 7), а при раскрытии содержания принципа законодатель указывает, что участники планирования несут ответственность и за сами результаты с эффективностью. При этом законодатель не раскрывает, какую именно ответственность несут субъекты. Складывается впечатление, что речь идет только о позитивной ответственности, но ответственность – это целостное правовое явление, а только позитивная составляющая без обеспечения на информационном (психологическом) уровне не эффективна. Не решает

проблему и ст. 45 вышеназванного закона, определяющая, что «лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут дисциплинарную, гражданско-правовую и административную ответственность». Анализ действующего законодательства показывает, что общие нормы Гражданского кодекса РФ не адаптированы под особенности данных видов правонарушений, Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает ответственность за нарушение законодательства о стратегическом планировании. Таким образом, мы приходим к выводу о наличии обычной декларации и об отсутствии механизмов реализации юридической ответственности государственных органов и их должностных лиц в сфере обеспечения национальной безопасности.

В свете общей тематики данной статьи необходимо отметить, что единство публичной власти предполагает и системное единство их юридической ответственности и недопустимость ее неопределенности. Системное единство юридической ответственности может проявляться по нескольким направлениям. Во-первых, в закреплении юридической ответственности за разработку самих нормативных правовых актов всех уровней – их реализацию органами государственной власти и должностными лицами – контроль за самой реализацией. Во-вторых, в недопустимости «размывания» зон ответственности между различными органами государственной власти посредством их постоянного реформирования и перераспределения полномочий, не являющихся обусловленными потребностями развития страны.

6. Заключение

Последние принятые поправки в Основной закон провозгласили принцип единства публичной власти, что привело к необходимости формирования механизма взаимодействия всех уровней существующей власти для решения общегосударственных задач и должной координации своих действий. Для успешной реализации нового принципа помимо внесения большого количества изменений в действующее законодательство на федеральном и региональном уровнях потребуется принятие качественно новых нормативно-правовых актов. В предстоящих изменениях законодательной базы считаем

⁷ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1. Ст. 212.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26. Ст. 3378.

крайне важным отразить систему юридической ответственности органов публичной власти за результаты своей деятельности. Подобная система должна рассматриваться с наиболее широких позиций, включая в себя как всем привычное негативное проявление комплексного института ответственности, так и его позитивный аспект. Должное юридическое

оформление оснований, мер юридической ответственности и механизма их реализации в отношении органов публичной власти и их должностных лиц как в рамках федерального, так и регионального законодательства будет способствовать укреплению принципа единства всей публичной власти, осуществляемой на территории Российского государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лахтина Т. А. Местное самоуправление как элемент публичной власти / Т. А. Лахтина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 16–20.
2. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия / А. Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 19–23.
3. Баранов П. П. Публичная власть и ее конституционная легитимность в современной России: доктрина и практика / П. П. Баранов // Администратор суда. – 2017. – № 4. – С. 3–8.
4. Евдокимов В. Б. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития / В. Б. Евдокимов, Е. Г. Конышева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 11. – С. 18–23.
5. Кожокар И. П. Эффективность права в категориальном аппарате теории права / И. П. Кожокар // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – Вып. 48. – С. 196–225. – DOI: 10.17072/1995-4190-2020-48-196-225.
6. Боброва Н. А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект конституционной ответственности / Н. А. Боброва // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 4. – С. 23–34. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).23-34.
7. Кузьмин И. А. Специфика сравнительно-правовых исследований юридической ответственности / И. А. Кузьмин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – Вып. 35. – С. 6–15. – DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-6-15.
8. Кравченко А. Г. Особенности легитимации результатов юридико-политической деятельности российской государственной власти / А. Г. Кравченко, А. Ю. Мамычев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 12. – С. 7–11.
9. Липинский Д. А. Субъективные признаки позитивной юридической ответственности / Д. А. Липинский, А. А. Мусаткина // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2018. – № 29. – С. 29–39. – DOI: 10.17223/22253513/29/3.
10. Соловьев А. А. Комплекс мер антикоррупционной направленности в государственных и муниципальных учреждениях / А. А. Соловьев, А. Л. Хуршудян // Всероссийский криминологический журнал. – 2020. – Т. 14, № 2. – С. 256–267. – DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).256-267.
11. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1987. – 294 с.
12. Кабышев В. Т. Транспарентность органов публичной власти Республики Крым в условиях информационного общества / В. Т. Кабышев, Т. В. Заметина, Е. В. Комбарова // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2020. – № 37. – С. 57–74. – DOI: 10.17223/22253513/37/5.
13. Комбарова Е. В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России / Е. В. Комбарова // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 12. – С. 15–18.
14. Майоров В. И. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества опыт зарубежных стран и России / В. И. Майоров, В. Е. Севрюгин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – Вып. 35. – С. 95–106. – DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-95-106.
15. Терещенко Л. К. Публичная власть в Интернете / Л. К. Терещенко // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 4. – С. 144–157. – DOI: 10.17323/2072-8166.2017.4.144.157.
16. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учеб.-метод. комплекс / отв. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2016. – 568 с.
17. Коробов А. А. Транспарентность органов государственной власти как средство профилактики коррупции / А. А. Коробов // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество : сб. науч. ст. – Саратов, 2015. – С. 203–205.

18. Дамм И. А. Запрет на получение вознаграждений (подарков) в связи с исполнением должностных обязанностей как мера антикоррупционной криминологической безопасности / И. А. Дамм, А. Н. Тарбагаев, Е. А. Акунченко // *Всероссийский криминологический журнал*. – 2020. – Т. 14, № 5. – С. 660–675. – DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(5).660-675.
19. Трунцевский Ю. В. О содержании антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих / Ю. В. Трунцевский // *Вестник Томского государственного университета. Право*. – 2019. – № 32. – С. 107–121. – DOI: 10.17223/22253513/32/9.
20. Малько А. В. Юридическая ответственность как средство предупреждения правонарушений: актуальные проблемы / А. В. Малько, Д. А. Липинский, Р. С. Маркунин // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. – 2020. – № 4. – С. 4–24. – DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.4.24.
21. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С. А. Авакьян // *Конституционное и муниципальное право*. – 2015. – № 10. – С. 5–11.
22. Докторова А. Т. Ответственность органов публичной власти перед населением / А. Т. Докторова // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2018. – № 4. – С. 36–38.
23. Безруков А. В. Общественные формирования и органы публичной власти в обеспечении конституционного правопорядка: основные направления деятельности и формы сотрудничества / А. В. Безруков // *Конституционное и муниципальное право*. – 2020. – № 1. – С. 21–25.
24. Варламова Н. В. Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции / Н. В. Варламова // *Правоведение*. – 2009. – № 1. – С. 212–232.
25. Бондарь Н. С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) / Н. С. Бондарь // *Конституционное и муниципальное право*. – 2011. – № 10. – С. 4–10.
26. Хорунжий С. Н. Доверие к власти и конституционный запрет на оценку действий публичных органов / С. Н. Хорунжий // *Администратор суда*. – 2017. – № 4. – С. 8–12.
27. Кочетков С. С. «Утрата доверия» как правовая категория / С. С. Кочетков // *Вестник Московского университета МВД России*. – 2020. – № 6. – С. 257–260.
28. Трунцевский Ю. В. Дисциплинарная и судебная практика по делам об увольнении за коррупционное правонарушение в связи с утратой доверия / Ю. В. Трунцевский // *Журнал российского права*. – 2020. – № 11. – С. 155–173.
29. Ежукова О. А. Об оценке эффективности органов публичной власти в новых конституционно-правовых и социально-экономических условиях / О. А. Ежукова // *Конституционное и муниципальное право*. – 2020. – № 7. – С. 7–12.
30. Сорокин В. В. Принципы юридической ответственности: новые критерии классификации и субординации / В. В. Сорокин // *Вестник Томского государственного университета. Право*. – 2019. – № 33. – С. 15–25. DOI: 10.17223/22253513/33/2.

REFERENCES

1. Lakhtina T.A. Local government as an element of public authority. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2015, no. 7, pp. 16–20. (In Russ.).
2. Chertkov A.N. Public power: composition, unity and essence of interaction. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2020, no. 10, pp. 19–23. (In Russ.).
3. Baranov P.P. Public power and its constitutional legitimacy in modern Russia: doctrine and practice. *Administrators suda*, 2017, no. 4, pp. 3–8. (In Russ.).
4. Evdokimov V.B. Local self-government in the system of public authority: constitutional ways of development. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2016, no. 11, pp. 18–23. (In Russ.).
5. Kozhokar I.P. Efficiency of Law in the Terminological Apparatus of the Theory of Law. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2020, iss. 48, pp. 196–225. DOI: 10.17072/1995-4190-2020-48-196-225. (In Russ.).
6. Bobrova N.A. The Constitutional Court of the Russian Federation as a subject of constitutional responsibility. *Pravoprimeneniye = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 23–34. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).23-34. (In Russ.).

7. Kuz'min I. A. Comparative Legal Studies of Legal Liability: Specific Features. *Vestnik Permskogo Universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2017, iss. 35, pp. 6–15. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-6-15. (In Russ.).
8. Kravchenko A.G., Mamychyev A.Yu. Features of legitimization of the results of legal and political activity of the Russian state power. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2013, no. 12, pp. 7–11. (In Russ.).
9. Lipinsky D.A., Musatkina A.A. Subjective signs of positive legal responsibility. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2018, no. 29, pp. 29–39. DOI: 10.17223/22253513/29/3 (In Russ.).
10. Soloviev A.A., Khurshudyan A.L. A complex of anti-corruption measures in state and municipal institutions. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2020, no. 2, pp. 256–267. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).256-267. (In Russ.).
11. Matuzov N.I. *Legal system and personality*. Saratov, Saratov University Publ., 1987. 294 p. (In Russ.).
12. Kabyshev V.T., Zametina T.V., Kombarova E.V. Transparency of public authorities of the Republic of Crimea in the information society. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2020, no. 37, pp. 57–74. DOI: 10.17223/22253513/37/5. (In Russ.).
13. Kombarova E.V. Transparency of public authorities in the information society of Russia. Constitutional and municipal law. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2019, no. 12, pp. 15–18. (In Russ.).
14. Mayorov V. I., Sevryugin V. E. Crime Counteraction Based on the Modern Concepts of Interaction Between the Police and Society: the Experience of Foreign Countries and Russia. *Vestnik Permskogo Universiteta. Yuridicheskie Nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2017, iss. 35, pp. 95–106. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-95-106. (In Russ.).
15. Tereshchenko L.K. Public power on the Internet. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law Journal of the Higher School of Economics*, 2017, no. 4, pp. 144–157. DOI: 10.17323/2072-8166.2017.4.144.157. (In Russ.).
16. Avakyan S.A. (ed.) *Constitutional and legal foundations of anti-corruption reforms in Russia and abroad*, Educational-methodical complex. Moscow, Yustitsinform Publ., 2016. 568 p. (In Russ.).
17. Korobov A.A. Transparency of public authorities as a means of preventing corruption, in: *Protivodeistvie korruptsii: gosudarstvennaya politika i grazhdanskoe obschestvo*, Collection of scientific articles, Saratov, 2015, pp. 203–205. (In Russ.).
18. Damm I.A., Tarbagaev A.N., Akunchenko E.A. The ban on receiving rewards (gifts) in connection with the performance of official duties as a measure of anti-corruption criminological security. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2020, vol. 14, no. 5, pp. 660–675. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(5).660-675 (In Russ.).
19. Truntsevsky Yu.V. On the content of the anti-corruption standard of behavior of state and municipal employees. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2019, no. 32, pp. 107–121. DOI: 10.17223/22253513/32/9. (In Russ.).
20. Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S. Legal responsibility as a means of preventing offenses: topical problems. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law Journal of the Higher School of Economics*, 2020, no. 4, pp. 4–24. DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.4.24. (In Russ.).
21. Avakyan S.A. Constitutional theory and practice of public power: patterns and deviations. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2015, no. 10, pp. 5–11. (In Russ.).
22. Doktorova A.T. Responsibility of public authorities to the population. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2018, no. 4, pp. 36–38. (In Russ.).
23. Bezrukov A.V. Public formations and public authorities in ensuring the constitutional legal order: the main directions of activity and forms of cooperation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2020, no. 1, pp. 21–25. (In Russ.).
24. Varlamova N.V. The effectiveness of legal regulation: rethinking the concept. *Pravovedenie*, 2009, no. 1, pp. 212–232. (In Russ.).
25. Bondar N.S. Legal certainty – a universal principle of constitutional rule of law (practice of the Constitutional Court of the Russian Federation). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2011, no. 10, pp. 4–10. (In Russ.).
26. Khorunzhiy S.N. Trust in the authorities and the constitutional ban on the assessment of the actions of public bodies. *Administrator suda*, 2017, no. 4, pp. 8–12. (In Russ.).

27. Kochetkov S.S. "Loss of trust" as a legal category. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2020, no. 6, pp. 257–260. (In Russ.).
28. Truntsevsky Yu.V. Disciplinary and judicial practice in cases of dismissal for a corruption offense due to loss of confidence. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2020, no. 11, pp. 155–173. (In Russ.).
29. Ezhukova O.A. On the assessment of the effectiveness of public authorities in the new constitutional and legal and socio-economic conditions. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2020, no. 7, pp. 7–12. (In Russ.).
30. Sorokin V.V. Principles of legal responsibility: new criteria for classification and subordination. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2019, no. 33, pp. 15–25. DOI: 10.17223/22253513/33/2. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Малько Александр Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)
410003, Россия, г. Саратов, ул. им. Радищева А.Н., 55
E-mail: alex25-58@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 5306-7069; AuthorID: 106349

Липинский Дмитрий Анатольевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Тольяттинский государственный университет
445056, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14
E-mail: Dmitri8@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 4145-7652; AuthorID: 368247

Маркунин Роман Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права Саратовская государственная юридическая академия
410056, Россия, г. Саратов, ул. Вольская, 1
E-mail: markunin88@yahoo.com
SPIN-код РИНЦ: 5041-4265; AuthorID: 719821

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Малько А.В. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации / А.В. Малько, Д.А. Липинский, Р.С. Маркунин // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 43–54. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).43-54.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander V. Malko – Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation; Professor, Department of State and Legal Disciplines Volga Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)
55, im. Radishcheva A.N. ul., Saratov, 410003, Russia
E-mail: alex25-58@mail.ru.
RSCI SPIN-code: 5306-7069; AuthorID: 106349

Dmitry A. Lipinsky – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Theory and History of State and Law Togliatti State University
14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445056, Russia
Email: Dmitri8@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 4145-7652; AuthorID: 368247

Roman S. Markunin – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Theory State and Law Saratov State Law Academy
1, Vol'skaya ul., Saratov, 410056, Russia
E-mail: markunin88@yahoo.com
RSCI SPIN-code: 5041-4265; AuthorID: 719821

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S. The role of legal responsibility in the implementation of the principle of the unity of public authority in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 43–54. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).43-54. (In Russ.).