

# Значение системного подхода в исследовании юридической ответственности органов публичной власти

---

 **А.В. Малько**

профессор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки. Адрес: 410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Чернышевского, 135. E-mail: i\_gp@ssla.ru

 **Р.С. Маркунин**

доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук. Адрес: 410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1. E-mail: markunin88@yahoo.com

---

## Аннотация

Выбор верного подхода к методологии юридических исследований является одним из главных условий постижения истины в процессе научного познания государственно-правовых явлений. Применение системного метода создает новые возможности для раскрытия его сущности, содержания и преимуществ, в том числе в вопросах исследования ответственности органов публичной власти. Целью статьи является осмысление целесообразности использования системного метода при изучении юридической ответственности данных органов. Предложены пути совершенствования системы ответственности властных органов и рекомендации по изменению действующего законодательства. Методы: общенаучные (диалектический, логический, системный) и специально-юридические (сравнительно-правовой, формально-юридический, юридического моделирования). Сформулировано понятие системы юридической ответственности органов публичной власти, рассматриваемой в виде группы правовых норм, которым присуща упорядоченность, обеспечивающая относительную самостоятельность и единство этой совокупности. Это выражается в сознательном соблюдении и исполнении правовых норм органами публичной власти, а в случае нарушения — необходимости претерпевать неблагоприятные последствия в виде лишений. Выделен ряд функций системы ответственности с их краткой характеристикой. Устанавливаются точные элементы системы юридической ответственности органов публичной власти. Анализ источников позволил разработать структуру системы юридической ответственности данных органов, в которую входят: субъект ответственности, основания ответственности, меры ответственности, процедура привлечения к ответственности. Дан краткий анализ каждого элемента системы с указанием его свойств и признаков. Приводятся примеры отсутствия на законодательном уровне отдельных структурных элементов вышеупомянутой системы и описываются возникающие в связи с этим проблемы. Авторы приходят к выводу, что системный подход должен быть положен в основу

методики исследования юридической ответственности данных органов, что позволит выявить новые пути развития института ответственности в отношении властных субъектов.

---



### Ключевые слова

юридическая ответственность, системный метод, субъект ответственности, основания ответственности, меры ответственности, процедура привлечения к ответственности, государственный орган, орган публичной власти, суд.

---

---

**Благодарности:** статья выполнена 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».

**Для цитирования:** Малько А.В., Маркунин Р.С. Значение системного подхода в исследовании юридической ответственности органов публичной власти // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 4–21.

УДК: 342.511.5

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.2.4.21

## Введение

Одной из особенностей современного научного мышления является распространение системных исследований. Системный метод позволяет выявить комплекс проблем в конкретных научных и практических областях и сформировать эффективную стратегию их изучения и последующего решения. В период начального формирования научных знаний при исследовании сложных объектов использовались лишь несистемные средства познания в виде простого анализа, и этого было достаточно. Изучение объектов проходило чаще всего путем их разложения на составные части и описания получившихся компонентов. При этом считалось возможным создание единственной, исчерпывающей теоретической модели объекта, которая не зависела бы от решаемой задачи и используемых методов познания.

Однако постепенно с процессом усложнения человеческого общества получает развитие и различного рода системные явления. В результате создается необходимость в познании подобных явлений посредством системного метода, который способен раскрыть особенности их структуры и взаимодействия с иными объектами действительности. Целая группа отечественных исследователей в разных областях науки занимались продвижением и совершенствованием системного метода; из наиболее видных выделим

П.К. Анохина, И.В. Блауберг, В.Н. Садовского, А.И. Умова, Э.Г. Юдина и др. Работы с использованием общей теории систем относились к математике, психологии, философии, инженерно-техническим наукам. В правовой сфере этот подход также может быть использован, поскольку правовым явлениям присуще свойство системности. Системность заключается в возможности объекта выступать в качестве системы, а именно включать в свой состав элементы, наделять их новыми свойствами, особенностями и т.д.

Системность права может применяться в виде его свойства, принципа правового регулирования, признака системы права и правовой системы. Подобный многоаспектный характер связан с многогранностью самого права, его оснований и проявлений. Тем не менее, в юридической науке системному методу уделяют недостаточно внимания. На данный момент имеется малое количество научных исследований, которые были бы посвящены системному анализу юридических явлений с применением правил общей теории систем. Научные работы, анализирующие какие-либо явления, через их системное строение чаще всего ограничиваются лишь исследованием классификации и перечислением характерных признаков. В связи с этим мы пришли к выводу об актуальности комплексного исследования, связанного с установлением характерных черт и особенностей проявления юридической ответственности органов публичной власти как системного явления.

## **1. Общие положения о системном методе познания**

С середины XX века характерной чертой науки становится стремление к *описанию* исследуемых объектов в виде целостных систем, включающих в себя их различные стороны, которые ранее могли быть предметом изучения различных наук. На сегодняшний день становится понятным, что выстраивание подобного целостного описания является залогом глубокого научного исследования. Такую тенденцию можно назвать особенностью развития нового стиля научного мышления, которое заключается в распространении системных исследований. Они выступают в научных дисциплинах в качестве концептуальной основы, с помощью которой формируются различные теоретические построения и практические приложения новых достижений и научных идей. Такие понятия, как «система» и «системный подход» приобретали статус *общенаучных*. Одним из важных моментов применения системного метода при изучении любого объекта состоит в его рассмотрении в виде комплекса *взаимодействующих* элементов. Сильная сторона системного подхода проявляется в том, что он содержит внутри себя новую схему объяснения, заключающуюся в поиске конкретных механизмов в системном

объекте и раскрытии полной типологии его связей [Бруевич А.А., 2013:5]. Успешное применение теории систем связано с таким исследованием объектов познания, при котором уделяется особое внимание взаимодействию элементов системы, что является причиной наличия у целого объекта свойств, которые отсутствуют у его элементов.

Исследование отдельных объектов в составе систем, через призму систем, способствует более глубокому пониманию сущности этих объектов. Поначалу переход к познанию объекта как элемента различных систем не ведет к познанию его внутренних свойств и его сущности, поскольку в этом случае интересы исследователя направлены на установление структурных взаимоотношений в системе, а элементы отодвигаются на второй план. Однако сравнительный анализ дает понять, что познание объекта как элемента различного рода систем способствует более глубокому познанию его сущности. Следовательно, переход от объекта к системе, структурному исследованию внутренних связей объектов позволяет одновременно проанализировать сущность объектов. Помимо этого познание объекта в составе систем означает не только анализ его собственных внутренних свойств, которые существовали у него до вхождения в систему. Практика показывает, что объект, входя в систему, коренным образом может менять свои свойства, свои функции, и чем сложнее система, тем более заметно изменение его свойств [Сачков Ю.В., 1971: 68].

Кроме того, особенностью системного метода является то, что в научном исследовании не может быть проведен анализ отдельного объекта без его точной идентификации в большой системе. Таким образом, для успешного научного анализа исследователь должен обладать концепцией системы, которая удовлетворяла бы основным требованиям, предъявляемым к самому понятию системы, и лишь после этого останавливать свое внимание на пункте системы, который подлежит конкретному исследованию [Анохин П.К., 1973: 8].

На сегодняшний день исследования свидетельствуют, что на систему оказывают существенное влияние свойства составляющих ее элементов и подсистем. Элементы в свою очередь зависят от других объектов, с которыми они взаимодействуют, от влияния на них системы и условий ее существования. Учитывая вышесказанное, будет логичным считать, что первый этап процесса познания должен заключаться в вычленинии из упорядоченной системы *отдельных* объектов, вещей и процессов и осмысление *этих объектов* в качестве всеобщей формы существования материи. Выделение объектов осуществляется прежде всего для анализа их существенных свойств и связей и пренебрежения несущественными. На втором этапе познания происходит выявление *связи* между отдельными элементами.

## **2. Особенности системы юридической ответственности органов публичной власти**

Ценность системного подхода заключается в его способности рассматривать объект под определенным углом, благодаря чему становится возможным исследовать свойства и характеристики, которые не проявлялись в ходе обычного анализа. Отметим, что в сфере юриспруденции системный подход до последнего времени использовался слабо; имеется не много работ, посвященных системному анализу юридических явлений. При этом исследования, которые рассматривают какие-либо явления через их системное строение, чаще всего ограничиваются вопросами классификации и перечислением характерных признаков. К примеру, работы, затрагивающие такой комплексный институт, как «юридическая ответственность» в большинстве своем посвящены проблемам отраслевого критерия классификации этого явления. А системный метод имеет гораздо больший потенциал при изучении комплексных и многоаспектных юридических явлений, в частности, юридической ответственности в отношении таких субъектов, как органы публичной власти.

Вопрос об ответственности органов публичной власти выступает весьма значимой сферой научного исследования на современном этапе построения правового государства. Названные органы способны оказывать максимальное влияние на развитие социальной жизни и всего общества в целом, в связи с чем необходимость создания механизмов, гарантирующих их качественную работу, выступает первоочередной задачей.

Публичная власть представляет собой многоуровневую систему, где присутствуют упорядоченные по своей компетенции звенья. Субъекты, которые осуществляют публичную власть, определяют основные направления правовой политики страны, и результаты их работы оказывают непосредственное влияние на правовую жизнь общества в целом. Вопросы, связанные с ответственностью органов публичной власти и ее системном анализе, становятся все более актуальными [Воробьева О.А., 2010: 192]. Действующее законодательство не устанавливает полноценной системы ответственности органов власти за неисполнение или ненадлежащее исполнение их обязанностей. Нормы права в большинстве своем носят декларативный характер по причине отсутствия механизма их реализации на практике. Помимо этого, отсутствуют меры постоянного контроля за деятельностью властных субъектов как со стороны общества, так и самого государства.

В юридической литературе часто можно встретить позицию, согласно которой демократическое устройство не может соседствовать с какими-либо контролирующими мерами воздействия. Однако международные исследо-

вания показывают, что демократия не гарантирует чистую и прозрачную работу государственного механизма [Kubbe I., 2008: 175]. В связи с этим подобные средства контролирующего характера крайне необходимы для развития общества и существования самого государства, поскольку их работа оказывает непосредственное влияние на эффективность деятельности органов власти. К примеру, законодательство ряда зарубежных стран в отдельных государственных ведомствах регламентирует использование детектора лжи, устанавливает в рамках борьбы с незаконными доходами процедуру их отчетности, вводит обязательный процесс декларирования имущества и подарков, врученных должностным лицам и т.д. Такого рода контрольные меры обеспечивают надлежащий уровень отчетности властных субъектов перед обществом и в определенной момент могут содействовать судебному преследованию в отношении коррумпированных должностных лиц [Vagas G.A., 2016: 439].

Однако помимо контролирующих мер в современных условиях требуется формирование единой, согласованной системы юридической ответственности органов публичной власти. Законодательное закрепление основных принципов, методов и средств по привлечению властных субъектов к юридической ответственности выступает первоочередной задачей. В настоящее время главным условием обеспечения контроля в отношении государственных органов и должностных лиц является установление открытого и прозрачного режима власти.

В целях создания подобного механизма юридической ответственности органов публичной власти целесообразно выработать эффективную научную концепцию. Ее структура должна строиться на системном подходе к ключевым элементам реализации и возможности защиты прав субъектов. Система юридической ответственности органов публичной власти включает в себя такие элементы, как субъект ответственности, основания ответственности, процессуальный элемент реализации ответственности и меры юридической ответственности. Данные элементы системы будут нами рассматриваться как «первичные» и неделимые явления, необходимые в дальнейшем для выстраивания модели ответственности. В этом случае мы прибегаем к условности. Разумеется, эти элементы можно подвергнуть процессу деления, однако существенных успехов в ходе познания системы это деление не даст. Мы стараемся создать лишь верхние иерархические уровни из меньшего количества элементов. Отличия можно наблюдать лишь в том, что данная пирамидальная схема начинает расти не только вверх, но и вниз, в результате чего исходный «нулевой» уровень превращается в промежуточный. В теории нижний уровень может подвергаться дроблению до бесконечности, но здравый смысл требует в определенный момент остановиться и что-то

признать в качестве системы «первичных» элементов. При этом необходимо такое выстраивание системы, при котором у нас получились бы на каждом уровне стабильные компоненты для того, чтобы они были способны исполнять роль «первичных» элементов [Артюхов В.В., 2009: 27].

Эти компоненты образуют множество, действие которого направлено на получение полезного результата. Явления могут рассматриваться в качестве элементов системы лишь если каждый из них содействует в достижении итогового результата, именно для этого элементы и входят в общую для них систему. В процессе вхождения элементов в систему они начинают анализироваться лишь в контексте достижения ими определенных целей. Одной из особенностей системного подхода состоит в том, что компоненты системы не рассматриваются в качестве самостоятельных элементов, они теряют основную долю своей свободы в момент вхождения в определенную систему. Оставшаяся степень свободы необходима лишь для достижения системной цели.

### **3. Характеристика структурных элементов системы юридической ответственности органов публичной власти**

Ограниченный объем статьи не позволяет нам провести подробный анализ каждого элемента системы юридической ответственности органов публичной власти, поэтому ограничимся общей характеристикой.

Субъект юридической ответственности органов публичной власти представляет собой совокупность качественных характеристик образующих правовой статус в виде полномочий, обязанностей, иммунитетов и т.д. Однако для точного раскрытия сущности органа публичной власти вначале необходимо выяснить характерные черты самой публичной власти. Она чаще всего представлена в виде многоуровневой сложной системы, которая содержит ряд вертикальных упорядоченных по своей компетенции звеньев. В Российской Федерации данная система образует два уровня: государственный и местный. В свою очередь государственная власть подвержена видовому делению на федеральную и региональную. Местная власть реализуется на территории муниципальных образований. Все названные уровни являются равноценными, каждому из которых присуща специфика функционирования и взаимодействия с иными системами.

Публичная власть воздействует на нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с установлением компетенции органов государства и должностных лиц, определением методов и средств воздействия на общественные отношения, регламентированием разного рода правовых гаран-

тий и иммунитетов для различных субъектов права и т.д. Публичная власть определяет деятельность органов госаппарата, местного самоуправления, силовых министерств, субъектов денежной и налоговой систем и т.д. [Воробьева О.А., 2010: 14]. Однако в рамках настоящего исследования более значимым является установление характерных признаков и особенностей, свойственных органам публичной власти, которые образуют самостоятельный внутрисистемный элемент в виде субъекта юридической ответственности. Публичность органа власти как его характерный признак предусматривает открытость деятельности, которая распространяется на всю сферу интересов жизни общества и способствует решению возникающих проблем. В Постановлении Конституционного Суда России от 24.01.1997 № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» говорится, что публичная власть реализуется как государственными органами, так и органами местного самоуправления, которые не входят в систему органов государства<sup>1</sup>.

На сегодняшний день большое количество органов публичной власти осуществляют передачу части своих полномочий специально созданным организациям и общественным объединениям. К их числу можно отнести государственные компании, различные государственные фонды, корпорации и т.д. В связи с этим можно сделать вывод, что к органам публичной власти можно причислить: государство и его органы с государственными служащими и иными должностными лицами; муниципальные образования и органы местного самоуправления. Каждый субъект весьма специфичен и требует индивидуального анализа. Отметим лишь, что его своеобразие определяет многие элементы и особенности системы юридической ответственности в целом.

Государство в лице самостоятельного субъекта способно нести ответственность и в рамках международной и в рамках национальной правовой системы. На международном уровне оно представляет собой субъект, который обладает характерными правами и обязанностями, а в рамках национальной правовой системы, базирующейся на принципе юридического равенства сторон, государство выступает в качестве равноправного субъекта.

Государственные органы образуют один из элементов государственного механизма. Основные принципы их деятельности находят отражение в Конституции, федеральном и субъектном законодательстве и иных нормативно-правовыми актах. Система данных органов направлена на осуществление функций всего государства.

---

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 5.



Однако работа государственных органов, в том числе по реализации публичной власти связывается непосредственно с деятельностью должностных лиц. Согласно примечанию ст. 2.4. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП) должностным лицом признается субъект, являющийся представителем власти и обладающий организационно-распорядительными и административно-хозяйственными полномочиями<sup>2</sup>. Рассматривая должностное лицо в качестве самостоятельного субъекта, осуществляющего публичную власть, следует сказать о низком уровне профессионализма в деятельности большинства должностных лиц, который часто соседствует с правовым нигилизмом. Повышение эффективности в деятельности субъектов органов публичной власти должно выступать одним из основных направлений правовой политики современного российского государства, поскольку этот вопрос имеет диалектическую взаимосвязь с эффективностью функционирования системы юридической ответственности органов власти за результаты своей деятельности.

Если проводить отдельный анализ системы ответственности каждого органа публичной власти, то можно столкнуться с рядом проблем, связанных с недостаточным раскрытием какого-либо властного субъекта внутри вышеназванной системы. Подобную ситуацию можно наблюдать, к примеру, в вопросах законодательного закрепления статуса органа местного самоуправления. В нормативно-правовой базе отсутствует четкое разграничение правовых статусов органов местного самоуправления и их структурных подразделений. Так, в Федеральном законе от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (ст. 41 «Органы местного самоуправления как юридические лица») говорится об органах местной администрации. В результате мы наблюдаем уравнивание органа как самостоятельного субъекта и его структурного подразделения, что приводит к выводу о потенциальной возможности юридических лиц, одинаковых по организационно-правовой форме, выступать как в виде самостоятельных участников правоотношений, так и в качестве отдельных структурных подразделений. В других отраслях права на подобное приравнивание самостоятельных субъектов наложен запрет, поскольку в таком случае происходит размывание юридической ответственности отдельных субъектов [Селихов О.Г., 2016: 123]. В связи с этим мы полагаем, что вышеназванный подход законодателя к определению субъектов, участвующих в правоотношениях на местном уровне, является ошибочным, поскольку он усложняет процесс установления конкретных органов и лиц,

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

способных принимать самостоятельные решения по регулированию вопросов местного значения и впоследствии нести за это юридическую ответственность.

Основания юридической ответственности также в большинстве случаев носят специфический характер в зависимости от субъекта. Однако в рамках выстраивания системы этому элементу следует придать более высокое качество единства, которое сможет объединить всех субъектов, находящихся в системе ответственности органов публичной власти. Достичь этого можно за счет установления помимо специфических оснований ответственности единого основания — такого, как «утрата доверия». Основание утраты доверия в нашей системе ответственности применимо как в отношении досрочного прекращения полномочий государственных органов (импичмент Президента Российской Федерации, роспуск Государственной Думы, представительного органа местного самоуправления), так и в отношении отдельных должностных лиц (отзыв депутата регионального и местного представительного органа, досрочное прекращение полномочий министра и глав муниципального образования и т.д.).

На данный момент утрата доверия в качестве основания ответственности используется в ряде нормативных актов. Так, п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает безальтернативное дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия<sup>4</sup>. Данное основание раскрывается в ст. 59.2 названного акта, однако ее содержанием не охватывается некомпетентность лица, которая может привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению возложенных на служащего обязанностей. В связи с этим качество и эффективность работы государственного служащего не имеет правового значения. Недостаточная правовая определенность или полное отсутствие такого элемента системы ответственности, как основания, приводит к снижению эффективности работы всей системы. Примером подобной ситуации может служить система юридической ответственности членов Совета Федерации. Пункт 1 ст. 8 Федерального закона от 3.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>5</sup> содержит норму, согласно которой полномочия члена Совета Федерации прекращаются досрочно по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 8.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>6</sup>. Однако в связи с

---

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2012. № 50. Ст. 6952.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 466.

законодательными изменениями из вышеназванного федерального закона изъято право регионального органа государственной власти досрочно прекращать полномочия члена Совета, которого он назначил ранее. Видимо, подобные меры были вызваны отсутствием на федеральном уровне единого перечня оснований досрочного прекращения полномочий членов Совета Федерации, в связи с чем этот вопрос получал регулирование на уровне регионального законодательства. По этой причине региональные акты могли содержать различные правовые основания ответственности членов Совета, что приводило к неравенству их правовых статусов.

Однако внесенные законодателем изменения привели к фактическому отсутствию потенциальной возможности регионального органа власти осуществлять контроль за действиями назначенного члена Совета Федерации и применять в отношении него какие-либо меры ответственности. В связи с этим необходимо дополнить законодательство новым основанием досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации в виде утраты доверия регионального органа государственной власти, избравшего данного парламентария. Кроме того, следует предусмотреть возможность уточнения данного основания ответственности со стороны регионального законодателя. Подобные изменения позволят восстановить нарушенные внутрисистемные связи между элементами системы юридической ответственности в отношении члена Совета Федерации и повысить ее эффективность.

Помимо этого, такое основание, как утрата доверия, будет способствовать формированию позитивной ответственности у властных субъектов. Позитивная ответственность должностных лиц рассматривается в качестве социальной необходимости инициативного выполнения всех лежащих на лице обязанностей — моральных, политических, правовых [Краснов М.А., 1997: 55]. При ее наличии к должностному лицу приходит понимание, что он является слугой всего общества и его задача заключается в защите интересов тех, кто оказал ему доверие. Существует значительное различие между лицами, занимающими государственные должности, и гражданами, в интересах которых они осуществляют свою деятельность. Государственные должностные лица обязаны преследовать общественные интересы и использовать полномочия и ресурсы для достижения общественных целей. Деятельность данных субъектов должна быть сопряжена с чувством долга делать все возможное, чтобы помогать согражданам.

Особое значение также имеет открытость информации о деятельности государственных служащих. Свободный доступ публики к публичным документам, без сомнения, имеет решающее значение для предотвращения неправомерного поведения государственных служащих. Одной из лидирующих стран по этому показателю является Швеция [Gerven W., 2011: 255]. К сожалению, закрепление позитивной ответственности должностных лиц

не находит соответствующего отражения в действующем российском законодательстве.

Процессуальная составляющая в системе ответственности по своей значимости не уступает иным элементам. Недостаточным образом регламентированная в законодательстве процедура применения меры ответственности или вообще ее отсутствие не дает возможности говорить о выстроенной и слаженной системе в целом. В ходе изучения данного элемента системы обнаруживается существенный недостаток процессуальных норм в вопросах применения мер ответственности, к примеру, к государственным служащим, что на практике преодолевается дискреционными полномочиями руководства. Анализ законодательства свидетельствует, что непосредственный руководитель может обладать чрезмерными возможностями в решении в привлечении подчиненных к ответственности [Комахин Б.Н., 2014: 329]. Это создает опасность злоупотребления дискреционными полномочиями начальства. Преодоление подобной практики возможно благодаря наличию в законодательстве обязательного требования в виде указания на конкретные случаи и перечень норм нарушенных подчиненным лицом. Также повышению эффективности способствовала бы деятельность контрольно-надзорного органа, в компетенции которого находились бы полномочия вневедомственных проверок, направленных на обнаружение признаков некомпетентности и неэффективности в работе государственного служащего. Помимо этого, установление четких процедур применения мер ответственности служащих будет способствовать сокращению укрывательства должностных нарушений руководителей.

Однако ситуация может быть обратной, что приводит к появлению чрезмерно усложненных процедур реализации мер. Подобная картина нередко возникает в связи с действием института иммунитета в отношении отдельных категорий лиц, который способен усложнять внутрисистемный элемент в виде процедуры привлечения лица к ответственности. Роль иммунитета сводится к обеспечению субъектам публичной власти свободы деятельности и недопустимости оказания на них влияния со стороны. Однако в некоторых случаях наблюдается излишний объем гарантий отдельных лиц, что сказывается на процедуре привлечения их к ответственности, в том числе за совершение противоправных действий.

К примеру, действующее законодательство содержит процедуру задержания судьи Конституционного Суда России на месте преступления, которая урегулирована § 11 Регламента Конституционного Суда. При задержании судьи на месте преступления Председатель Суда незамедлительно созывает заседание, которое должно состояться не позднее, чем через 24 часа с момента, когда в Суде стало известно о задержании. Председатель обращается с требованием к должностному лицу, произведшему задержание, или к его

руководителю о доставлении судьи на заседание суда. На заседании Конституционный Суд уполномочен: 1) потребовать незамедлительного освобождения судьи; 2) воздержаться от такого требования. Необходимо обратить внимание, что решение Конституционного Суда никаким образом не влияет на дальнейшие его решения по вопросу согласия на возбуждение уголовного дела в отношении судьи, на заключение его под стражу и т.д. В связи с вышеизложенным возникает вопрос об обоснованности столь громоздкой процессуальной составляющей привлечения к ответственности судьи Конституционного Суда.

Другим примером излишне усложненной процедуры выступает реализация института импичмента главы государства. Действующая на данный момент в России процедура отрешения Президента от должности чрезмерно усложнена, т.к. в ее реализацию вовлечено излишнее количество органов публичной власти. Помимо этого Конституция установила такие основания для инициирования вопроса отрешения от должности, при которых оно фактически не реализуемо. Президент, согласно ст. 93 Конституции, может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Весьма сомнительной выглядит вероятность уличить главу государства в совершении таких преступлений, да еще благодаря деятельности Государственной Думы, не имеющей специальных процессуальных полномочий.

В зарубежном законодательстве данный институт реализован он несколько иначе. К примеру, законодательство Швеции закрепляет иммунитет депутата, однако он связывается лишь с выполнением лицом должностных обязанностей и способствует обеспечению свободы его деятельности. Представитель власти может быть лишен свободы в соответствии с нормами законодательства без согласия каких-либо государственных органов, в случае задержания на месте преступления, признания в преступлении либо когда за совершенное им деяние полагается наказание не менее двух лет тюремного заключения [Могунова М.А., 2009: 255].

Как видим, область распространения иммунитетов, регламентированных зарубежным законодательством, в отношении отдельных категорий лиц весьма ограничена в сравнении с российскими иммунитетами. Усложненность процессуальных барьеров, закрепленных в российском законодательстве по реализации процедуры привлечения должностных лиц к юридической ответственности, влияет на взаимосвязи между структурными элементами системного явления, негативным образом отражаясь на общем уровне эффективности всей системы.

Своеобразие мер юридической ответственности определяют в основном особенности субъекта, в отношении которого эти меры ответственности и

применяются. Например, импичмент Президента, дисквалификация в отношении должностного лица, лишение депутатского мандата в отношении депутата и т.д. Объем подобных мер ответственности и разного рода ограничений зависит от стадии развития правового государства [Кушхова Б.З., 2009: 27].

Недостаток данного структурного элемента системы и последствия этого можно наблюдать на примере реализации юридической ответственности Правительства России перед Парламентом. Действующее законодательство закрепляет одно из важнейших контрольных полномочий Государственной Думы — заслушивание ежегодных отчетов Правительства о результатах его деятельности, что создает иллюзию парламентского контроля за исполнительной властью. Подобное полномочие Парламента превращается в фикцию, поскольку законодательные акты не предусматривают возможность признать такой отчет неудовлетворительным с применением соответствующих мер ответственности [Чепус А.В., 2014: 88]. Отсутствие в законодательстве каких-либо мер ответственности ставит под сомнение как эффективность ежегодных отчетов Правительства перед Думой, так и их необходимость.

В зарубежном законодательстве мы видим иную ситуацию. К примеру, Конституция Казахстана предусматривает ответственность членов Правительства и перед Президентом, и перед Парламентом<sup>7</sup>. В ряде европейских государств правительство ответственно перед обеими палатами парламента (Бельгия, Исландия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Швеция). По Конституции Италии Совет министров нуждается в доверии обеих палат. Каждая палата оказывает доверие или отказывает в нем посредством мотивированной резолюции. Особенность парламентской ответственности Правительства Румынии заключается в том, что вотум недоверия ему выносится на совместном заседании обеих палат [Чепус А.В., 2014: 269].

В ходе изучения системы юридической ответственности органов публичной власти и в дальнейшем выстраивании ее модели появляется необходимость в установлении не только перечня структурных элементов, но и специфических свойств, в частности, свойства точного расположения элементов в рамках системы. Чаще всего на практике в вопросах ответственности речь идет о процессуальной составляющей процедуры привлечения к ответственности, следовательно, последовательность элементов системы играет ключевую роль. Следующее свойство — это сложность системы, поскольку она включает в себя элементы, которые, в свою очередь, образуют собственные системы, о чем говорилось выше. Еще одно свойство — это интегральный

<sup>7</sup> Конституция Республики Казахстан от 30. 08. 1995 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.

характер связей элементов. Связи в данном случае настолько устойчивы, что отсутствует возможность изъятия какого-либо субъекта, поскольку это ведет к разрушению всей системы ответственности (отсутствие мер ответственности ведет к бессмысленности привлечения лица по конкретным основаниям и т.д.)

Система юридической ответственности органов публичной власти также направлена на реализацию ряда функций: обеспечительной, охранительной, восстановительной, карательной, воспитательной.

Обеспечительная функция заключается в том, что система юридической ответственности гарантирует нормальную работу механизма правового регулирования, воздействуя на общественные отношения.

Охранительная функция системы ответственности заключается в обеспечении законности и правопорядка, в защите провозглашенных прав от нарушений.

Функция восстановительная предполагает приведение сторон в первоначальное положение, существовавшее до нарушения субъективного права путем возмещения причиненного ущерба, являющегося следствием данного противоправного деяния.

Карательная функция системы юридической ответственности представляет претерпевание субъектом неблагоприятных последствий, выраженных в лишениях в виде ограничения или изъятия принадлежащих ему благ.

Воспитательная функция системы юридической ответственности заключается в формировании идей и взглядов, влекущих законопослушное поведение.

В результате анализа юридической ответственности органов власти в виде системного явления можно дать ее определение. Система юридической ответственности органов публичной власти — это группа правовых норм, обладающих качеством упорядоченности, которая обеспечивает относительную самостоятельность и единство этой совокупности, что выражается в сознательном соблюдении и исполнении правовых норм органами публичной власти, а при нарушении — необходимости претерпевать неблагоприятные последствия в виде лишений.

## **Заключение**

Системный подход основывается на анализе причинных связей и закономерностей развития жизненных процессов. Использование системного метода при исследовании вопросов юридической ответственности органов публичной власти позволит выстроить непротиворечивую систему ответственности данных субъектов, основанную на демократических принципах, присущих современному правовому государству. Закрепленный на законодательном уровне механизм юридической ответственности будет способство-

вать как повышению результативности работы подобных органов, так и возрастанию эффективности функционирования правовой системы в целом.

Система юридической ответственности органов публичной власти в России не выстроена должным образом. Структура вышеназванной системы образуется за счет наличия связей между такими элементами, как субъект ответственности, основания, меры и процедуры их реализации. Нарушения внутрисистемных связей элементов или неверное отражение в законодательстве составных частей единой системы приводят к сбоям в функционировании всего системного явления. Анализ нормативно-правовых актов показал, что каждый элемент системы юридической ответственности нуждается в существенных изменениях, которые должны найти отражение в действующем законодательстве. Лишь при соблюдении требуемых правил построения системных явлений система юридической ответственности органов публичной власти сможет достигать поставленную цель в виде обеспечения необходимого уровня законности, правопорядка и эффективности в работе соответствующих органов власти.



## Библиография

Анохин П.К. Принципы системной организации функций. М.: Наука, 1973. 316 с.

Артюхов В.В. Общая теория систем: самоорганизация, устойчивость, разнообразие, кризисы. М.: Либриком, 2009. 224 с.

Бруевич А.А. Соотношение категорий «система» и «системность» в теории права: философские и методологические основы // *Lex russica*. 2013. № 1. С. 5–15.

Буравлев Ю.М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. N 4. С. 32–35.

Воробьева О.А. Публичная власть в России: проблемы теории и практики. М.: *Nota Bene*, 2010. 192 с.

Комахин Б.Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации: административно-правовой аспект. М.: РЕГЕНС, 2014. 436 с.

Краснов М.А. Ответственность власти. М.: Магистр, 1997. 56 с.

Кушхова Б.З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... к.ю.н. Краснодар, 2009. 27 с.

Могунова М.А. Государственное право Швеции. М.: Норма, 2009. 383 с.

Сачков Ю.В. Введение в вероятный мир. М.: Наука, 1971. 207 с.

Селихова О.Г. Особенности правового статуса органов местного самоуправления // *Российский юридический журнал*. 2016. № 5. С. 123–134.

Чепус А.В. Парламентская ответственность Правительства Российской Федерации: современное состояние и перспективы. М.: *Nota Bene*, 2014. 440 с.

Gerven W. Political Accountability and the Rule of Law. *ERA Forum*, 2011, vol. 12, pp. 255–265.

Kubbe I. Corruption and the Impact of Democracy. *Crime, Law and Social Change*, 2018, vol. 70, pp. 175–178.



Vagas G.A. (2016) Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2016, vol. 22, pp. 439–475.

---

## **Pravo. Zhurnal Vyshey Shkoly Ekonomiki. 2019. No 2**

### **The Significance of System Approach in Study of Public Bodies Liability**



**Aleksander V. Mal'ko**

Professor, Saratov branch, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Doctor of Juridical Sciences. Address: 135 Chernyshevskogo Str., Saratov 410056, Russian Federation, E-mail: i\_gp@ssla.ru



**Roman S. Markunin**

Associate Professor, Department of Theory of State and Law, Saratov State Law Academy, Candidate of Juridical Sciences. Address: 1 Vol'skaya Str., Saratov 410056, Russian Federation. E-mail: markunin88@yahoo.com



#### **Abstract**

Currently, the choice of the proper approach to the methodology of legal research is one of the main conditions for achieving truth in the scholar knowledge of state law phenomena. The use of the systematic method in the framework of research provides new opportunities for the disclosure of its essence, content and advantages, including in the questions of studying the responsibility of public authorities. The purpose of this article is to understand the feasibility of using the system method in studying the legal responsibility of public bodies. The authors suggest the ways of improving the system of responsibility of the bodies and specific recommendations for changing the current legislation. The methods used in the article include general scholar (dialectical, logical, systemic) and special legal (comparative, formal, legal modeling, etc.). As a result of the analysis, the authors formulated the concept of the system of legal responsibility of public bodies, which is considered as a group of legal norms that have the quality of ordering, which ensures a relative independence and unity of this set, which is expressed in the conscious observance and implementation of legal norms by public bodies, and, in case of violation, the need to undergo adverse effects in the form of deprivations. A number of functions of the responsibility system with their brief description were highlighted in the paper. In addition, the article establishes specific elements of the system of legal responsibility of public authorities. The analysis of sources allowed developing the structure of the system of legal responsibility of public bodies, which includes the following elements: the subject of responsibility, the basis of responsibility, liability measures, the procedure for bringing to justice. A brief analysis of each element of the system with its signs is given. The article provides specific examples of the absence of individual structural elements of the aforementioned system at the legislative level and describes the issues arising in this connection. The authors come to the conclusion that a systematic approach should be used as the basis for the methodology of researching the legal responsibility of public authorities, which will reveal new ways of developing the institution of responsibility in relation to authorities.



## Keywords

legal responsibility; system; system method; subject of responsibility; basis of responsibility; liability measures; procedure for bringing to responsibility; state body; public authority; court.

**Acknowledgments:** the work was supported by RFBR, project № 19-011-00103 A “Legal Responsibility in the Russian legal system: the concept of interaction, relationships and resolve contradictions with other elements of the legal system”

**For citation:** Malko A.V., Markunin R.S. (2019) The Significance of System Approach in Study of Public Bodies Liability. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 4–21 (in Russian)

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.2.4.21



## References

Anohin P.K. (1973) *Principles of the System Organization of Functions*. Moscow: Nauka, 316 p. (in Russian)

Artyuhov V.V. (2009) *General Theory of Systems*. Moscow: Librikom, 224 p. (In Russian)

Bruevich A.A. (2013) The Correlation of Categories «System» and «Systemic» in Theory of Law. *Lex russica*, no 1, pp. 5–15 (in Russian)

Buravlev Yu. M. (2012) Liability of Civil Servants, due to the Assessment of the Effectiveness of Official Activity. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, no 4, pp. 32–35 (in Russian)

Chepus A.V. (2014) *Parliamentary Responsibility of the Government of the Russian Federation: Current State and Prospects*. Moscow: Nota Bene. 440 p. (in Russian)

Gerven W. (2011) Political Accountability and the Rule of Law. *ERA*, vol. 12, pp. 255–265 (in English)

Komakhin B.N. (2014) *The Rise of Public Service based on Policy of Modernization*. Moscow: REGENS, 436 p. (in Russian)

Krasnov M.A. (1997) *The Responsibility of the Bodies*. Moscow: Magistr, 56 p. (in Russian)

Kubbe I. (2018) Corruption and the Impact of Democracy. *Crime, Law and Social Change*, vol. 70, pp. 175–178 (in English)

Kushkhova B.Z. (2009) The Liability of Public Authority in Modern Russia. Candidate of Juridical Sciences Thesis Summary. Krasnodar, 27 p. (In Russian)

Mogunova M.A. (2009) *Swedish Public Law*. Moscow: Norma, 383 p. (in Russian)

Sachkov Yu. V. (1971) *Introduction to the Probable World*. Moscow: Nauka, 207 p. (in Russian)

Selikhova O.G. (2016) Features of the Legal Status of Local Governments. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, no. 5, pp. 123–134. (In Russian)

Vagas G. (2016) Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels. *European Journal on Criminal Policy and Research*. vol. 22, pp. 439–475 (in English)

Vorobeva O.A. (2010) *The Public Authority in Russia*. Moscow: Nota Bene, 192 p. (in Russian)