

И. А. Кузьмин\*

## СПЕЦИФИКА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

**Аннотация.** В современных условиях развития юридической действительности международно-правовая и национально-правовая системы нуждаются в должной охране со стороны правоохранительной системы, главным инструментом которой является юридическая ответственность. Защита интересов общества и государства обеспечивается целым комплексом мер юридической ответственности, объединяемых общим типом — публично-правовой ответственностью. Неоднозначность в понимании категории «публично-правовая ответственность» обуславливает неопределенность в понимании ее правовой природы и содержания как в теории, так и на практике. В статье обосновывается необходимость обособления публично-правовой ответственности, исходя из потребностей углубления знаний о публичном праве, обеспечения полноценной защиты интересов государства и общества, систематизации и повышения эффективности данной правовой категории во всех ее проявлениях, а также с учетом важности повышения правового качества и практической ориентации актов официального толкования соответствующих норм. На основе изучения комплекса отечественных доктринальных и правоприменительных (судебных) позиций были выявлены базовые особенности публично-правовой ответственности. Целью установления и применения публично-правовой ответственности является защита законных интересов государства и общества посредством обеспечения действия норм публичного права. Сфера применения публично-правовой ответственности ограничена социальными связями, в которых затрагивается общественный интерес и которые могут быть связаны с реализацией и публичных, и частных прав. Основными формами проявления публично-правовой ответственности являются конституционно-правовая, уголовная и административно-правовая ответственность, по поводу иных форм ответственности возникают дискуссии. Официальное закрепление публично-правовой ответственности имеется в нормах публичного права и зависит от принадлежности ответственности к тем или иным отраслям национального права или к международной правовой системе. Фактическим основанием публично-правовой ответственности является публичное правонарушение, которое должно быть основано на вине нарушителя права и иметь полный состав. Потенциальными субъектами публично-правовой ответственности являются коллективные и индивидуальные субъекты права. Реализация публично-правовой ответственности возможна в принудительной и в добровольной форме, а особенности механизма (порядка) ее возложения зависят от вида ответственности и от органа, применяющего соответствующие санкции. Высшими судебными инстанциями России в различных (не связанных между собой) актах излагаются общие правила возложения публично-правовой ответственности. По результатам исследования автором сформулированы итоговые выводы.

© Кузьмин И. А., 2017

\* Кузьмин Игорь Александрович, кандидат юридических наук, доцент Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ  
grafik-sovetnik@rambler.ru  
664035, Россия, г. Иркутск, ул. Шевцова, д. 1

**Ключевые слова:** публично-правовая ответственность, частноправовая ответственность, особенности публично-правовой ответственности, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, правовая позиция, правоприменительная практика, акты, официальное толкование права.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.127.6.039-050

Дифференциация юридической ответственности относится к числу важнейших проблем теории ответственности в праве. Слабая изученность многоуровневой классификации ответственности во многом обусловливается приверженностью ученых-правоведов к «классическому» подходу разграничения видов юридической ответственности по отраслям права/законодательства. Между тем в условиях современных реалий динамичного реформирования международно-правовых и государственно-правовых институтов такой подход представляется весьма ограниченным.

Самая крупная за всю историю российской науки работа, посвященная ответственности в праве, — пятитомный труд «Антология юридической ответственности» отводит проблеме многообразия критериев классификации всего один параграф (§ 6.1) из 12 страниц в первой из книг<sup>1</sup>, что в очередной раз подтверждает наличие обширных перспектив для научно-исследовательской деятельности в данном направлении. Нами же выделено порядка 15 классификаций ответственности<sup>2</sup>. Помимо видов юридической ответственности также предлагается рассматривать типы ответственности (как более укрупненные ее разновидности, отграниченные на основе нескольких критериев).

Заметим, что категорию «публично-правовая ответственность» следует отличать от категории «ответственность публично-правовых образований» в связи с тем, что публично-правовые образования (государство, субъекты федерации, муниципальные образования) могут также выступать в качестве субъектов частного (гражданского) права и нести соответствующие меры частноправовой ответственности<sup>3</sup>.

Перед тем как непосредственно обратиться к предмету исследования, необходимо упомянуть о мнениях отдельных ученых, согласно которым публично-правовая ответственность как самостоятельная разновидность ответственности в праве не признается. Так, С. В. Рунец категорично заявляет: «Концепция публично-правовой ответственности не выглядит убедительной. Юридическая ответственность носит отраслевой характер и вытекает из конкретных отраслей правовой системы, что позволяет ее индивидуализировать. Наличие какой-то межотраслевой, комбинированной ответственности противоречит природе юридической ответственности, каждая из отраслей которой характеризуется собственным набором средств принудительного воздействия»<sup>4</sup>. Подобного рода суждения оцениваются нами критично, поскольку их дальнейшее развитие может привести к мысли об отсутствии иных классификаций юридической ответственности, кроме как по отраслевому критерию (тоже весьма неоднозначному). Выделение видов (типов) юридической ответственности по различным основаниям преследует цель углубить знания о соответствующих особенностях ответственности с целью совершенствования ее правовой конструкции и повышения эффективности применения, а не ограничиться привязкой к отраслям права и законодательства. Надлежит помнить, что отраслевое деление права характерно для стран, тяготеющих к романо-германскому (континентальному) правовому типу и совершенно не характерно для стран с англосаксонской правовой системой. С учетом того, что С. В. Рунец признает существование «юридической политической ответственности»<sup>5</sup>, ее позиция представляется более чем спорной.

<sup>1</sup> Антология юридической ответственности : в 5 т. / отв. ред. Р. Л. Хачатуров. Самара, 2012. Т. 1. С. 220—232.

<sup>2</sup> Кузьмин И. А. Юридическая ответственность и ее реализация. Иркутск, 2013. С. 100.

<sup>3</sup> Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности // Государство и право. 2006. № 7. С. 90—99.

<sup>4</sup> Рунец С. В. Публично-правовая ответственность главы государства // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2010. № 3. С. 11.

<sup>5</sup> Рунец С. В. Указ. соч. С. 12.

Обращаясь к вопросу об онтологии публично-правовой ответственности и ее «антипода» — частноправовой ответственности, уместно привести несколько позиций по этому поводу. Например, Н. А. Бутакова и Н. П. Пирожкова полагают, что отраслевая классификация видов юридической ответственности должна быть сохранена для недопущения «нарушения устоявшегося, регламентированного порядка применения и наложения юридической ответственности... Однако развитие законодательства, восстановление деления российского права на частное и публичное, бесспорно, должно привести к углублению и наших представлений о юридической ответственности и ее видах. В настоящее время... есть все основания для основного деления всех видов юридической ответственности на два главных — публично-правовую и частноправовую»<sup>6</sup>. Ю. Б. Шубников и И. В. Андреянова предлагают выделять публично-правовую и частноправовую ответственность исходя из порядка их реализации (государственное принуждение, запреты для публично-правовой ответственности и возмещение убытков и вреда для частноправовой), задач (охранительной и компенсационной), а также опираясь на особенности структуры романо-германской правовой семьи<sup>7</sup>.

Характеристика сущности публично-правовой ответственности с точки зрения различных исследователей также отличается некоторой неопределенностью и неоднозначностью. Так, О. В. Яценко рассматривает публично-правовую ответственность как особое сочетание моральных, политических и правовых мер ответственности, субъекты которых несут ее перед гражданином, народом и населением как основными источниками публичной власти<sup>8</sup>.

В. И. Червонюк и А. В. Семенов полагают, что для России проблема юридически ответственного (корректного) поведения государства в системе взаимодействия публичной власти и граждан является принципиальной, но ошибочно рассматривается лишь в контексте политической ответственности, вне связи с охранительно-принудительными средствами<sup>9</sup>.

Г. А. Прокопович предлагает руководствоваться системой критериев разграничения юридической ответственности на типы (публично-правовую и частноправовую), включающую в себя:

- а) цели ответственности;
- б) статус субъектов правоотношения ответственности;
- в) характер и содержание мер ответственности;
- г) процедуру применения мер ответственности;
- д) форму и способы правового закрепления мер ответственности;
- е) объекты и методы воздействия;
- ж) уровни принятия правовых решений в рамках правоотношения ответственности<sup>10</sup>.

Исходя из позиции И. А. Умновой, публично-правовую ответственность от других видов ответственности отличает:

- 1) особое сочетание политических и правовых мер ответственности;
- 2) несение отдельными субъектами ответственности перед основными источниками публичной власти — гражданином, народом, населением<sup>11</sup>.

И. А. Демидова считает, что отличительные черты публично-правовой ответственности заключаются в ее ориентации на защиту конституционного строя, специфике субъекта, объекта и объективной стороны, многоаспектности (позитивный и негативный аспекты)<sup>12</sup>. В. И. Черво-

<sup>6</sup> Бутакова Н. А., Пирожкова Н. П. Юридическая ответственность: понятие, виды // Научные труды Северо-Западного института управления. 2012. Т. 3. № 1. С. 263—264.

<sup>7</sup> Шубников Ю. Б., Андреянова И. В. Публично-правовая и частноправовая (гражданско-правовая) ответственность: родовые и видовые признаки // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4. С. 133—134.

<sup>8</sup> Яценко О. В. Институт правовой ответственности в публичном праве: теоретические аспекты // Философия права. 2007. № 2. С. 35.

<sup>9</sup> Червонюк В. И., Семенов А. В. Конструкция публично-правовой ответственности и ее утверждение в конституционной практике современной России // Юридическая техника. 2013. № 7. Ч. 2. С. 844.

<sup>10</sup> Прокопович Г. А. Теоретическая модель юридической ответственности в публичном и частном праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2010. С. 10, 17—19.

<sup>11</sup> Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. С. 233—234.

<sup>12</sup> Демидова И. А. Публично-правовая ответственность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в системе юридической ответственности // Веснік Марієўскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя А. А. Куляшова. Сер. Д. Эканоміка, сацыялогія, права. 2011. № 2. С. 82.

нюк и А. В. Семенов предлагают рассмотреть конструкцию публично-правовой ответственности с точки зрения элементов ее состава, по примеру состава правонарушения<sup>13</sup>.

Родовые и видовые признаки публично-правовой и частноправовой ответственности достаточно подробно были рассмотрены Д. А. Липинским<sup>14</sup>.

С учетом высказанных позиций и аналитических данных, по нашему мнению, необходимость обособления в системе юридической ответственности публично-правовой ответственности основана на следующем:

- 1) углубление знаний о публичном и частном праве как особых правовых общностях в правоохранительном контексте;
- 2) обеспечение самостоятельной и полноценной защиты законных интересов общества и государства (мерами публично-правовой ответственности);
- 3) сопровождение систематизации форм и мер юридической ответственности, а также механизмов ее реализации (применения) в сфере организации и функционирования публичной власти<sup>15</sup>;
- 4) повышение эффективности правоприменительной деятельности;
- 5) повышение правового качества и практической ориентации актов официального толкования норм о публично-правовой ответственности и механизмах ее реализации.

Наиболее оптимальный методологический ориентир исследования мы видим в определении базовых свойств и качеств публично-правовой ответственности, обобщенное восприятие которых способно послужить надежной базой для дальнейших умозаключений о понятии и правовой природе этого вида ответственности.

Значительной ценностью в этой связи обладают научные изыскания В. В. Болговой, проанализировавшей акты Конституционного Суда России, касающиеся публично-правовой ответственности. Автор обозначил следующие признаки последней:

- 1) считается особым видом юридической ответственности;
- 2) является формой государственного принуждения;
- 3) реализуется через публичное преследование законодательными и правоприменительными органами;
- 4) наступает за противоправное общественно опасное и виновное деяние;
- 5) имеет своей целью защиту публичных и частных интересов (при том, что вид и мера ответственности определяются исходя из публично-правовых интересов);
- 6) проявляется в форме уголовной и административно-правовой ответственности;
- 7) обеспечена специальными процессуальными механизмами собственной реализации<sup>16</sup>.

С учетом изложенного, опираясь на предшествующий накопленный опыт предметной характеристики отдельных видов юридической ответственности, считаем возможным рассмотреть следующие особенности публично-правовой ответственности.

1. *Цель установления и применения.* Целью установления публично-правовой ответственности является обеспечение законных интересов государства и общества, именуемых публичными. Подразумевается, что у государственных и муниципальных органов власти (публичных органов) имеются интересы, совпадающие с интересами общества, которые и являются основой для создания публично-правовых норм и публично-правовой ответственности за их нарушение. Применительно к нормам о недействительных сделках Верховный Суд Российской Федерации под публичными интересами предложил понимать «интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды»<sup>17</sup>. С точки зрения Конституционного Суда РФ, в случае если юридическая ответственность выходит за гра-

<sup>13</sup> Червонюк В. И., Семенов А. В. Указ. соч. С. 846—852.

<sup>14</sup> Липинский Д. А. К обоснованности классификации юридической ответственности на публично-правовую и частноправовую // Вестник Волжского ун-та им. В. Н. Татищева. 2006. № 58. С. 80—81.

<sup>15</sup> Умнова И. А. Указ. соч. С. 232—233.

<sup>16</sup> Болгова В. В. Понятие и признаки публично-правовой ответственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // European science. 2015. № 4. С. 29—30.

<sup>17</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Рос. газ. 2015. 30 июня.



ницы восстановления нарушенных прав и законных интересов частных лиц, то она является средством публично-правового реагирования на противоправное поведение, в связи с чем вид и мера ответственности правонарушителя должны определяться исходя из публично-правовых, а не частных интересов соответствующих лиц<sup>18</sup>.

Если обратиться к целеполаганию в процессе применения публично-правовой ответственности (вне отраслевого контекста), то оно заключается в обеспечении нормального функционирования норм публичного права в условиях законности и правопорядка (в условиях защищенности государства и общества от социально вредных противоправных деяний). Воплощенное выражение цели публично-правовой ответственности выражается в достижении правового состояния «наказанности, которое является следствием реализации ответственности в отношении конкретного правонарушителя (общественных интересов. — Авт.) и которое выступает результатом поведения последнего в рамках исполнения своей негативной обязанности»<sup>19</sup>.

Как отметил в одном из своих актов Конституционный Суд, для обеспечения полноценной реализации права граждан на свободу мирных собраний и соблюдения надлежащего общественного порядка необходимо, среди прочего, установить эффективную публично-правовую ответственность за действия, нарушающие данные права или создающие угрозу их нарушения<sup>20</sup>. Сходная правовая аргументация при-

водится в постановлении Суда от 16.07.2015<sup>21</sup>. Согласно позиции Верховного Суда РФ (выраженной в специальном обзоре<sup>22</sup>), основанной на толковании ряда норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также Конвенции о правах ребенка — применение мер публично-правовой ответственности при вмешательстве в частную жизнь гражданина допускается лишь при условии соблюдения соразмерности такого вмешательства публично-правовым целям.

II. *По сфере применения.* Сфера применения публично-правовой ответственности охватывает значительный круг различных общественных отношений, опосредованных правом. В нашей стране (тяготеющей к романо-германскому типу) безусловно признаются лишь несколько отраслей публичного права (конституционное, уголовное, административное право), существование иных отраслей права и их принадлежность к публичному праву (муниципальное, финансовое, экологическое, уголовно-процессуальное право и др.) порождает многочисленные дискуссии. Показательно, что Б. М. Емельянов предлагает считать отраслью публичного права даже саму теорию государства и права<sup>23</sup>, с чем сложно согласиться, ввиду отсутствия каких бы то ни было объективных оснований для такого решения (науку не следует путать с отраслью права).

Следовательно, публично-правовая ответственность возможна лишь в тех социальных связях, где общественно значимые интересы нарушаются либо являются объектами прямо-

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.03.2014 № 5-П «По делу о проверке конституционности части второй.1 статьи 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кетовского районного суда Курганской области» // Рос. газ. 2014. 28 марта.

<sup>19</sup> Кузьмин И. А. Объект материального правоотношения юридической ответственности // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2013. № 1. С. 99.

<sup>20</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1428-О «По жалобе граждан Анохиной Анастасии Владимировны, Бадова Дениса Владимировича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 1 части 4 статьи 6, части 1 статьи 7 и части 1.1 статьи 8 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”, а также части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2015 № 22-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Республики Казахстан О. Е. Недашковского и С. П. Яковлева» // Рос. газ. 2015. 29 июля.

<sup>22</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2008 года (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 17.09.2008).

<sup>23</sup> Емельянов Б. М. Публичное право в системе различных отраслей частного права в современной России // Вызовы глобального мира. Вестник ИМТП. 2014. № 1. С. 73.

го или косвенного посягательства, т.е. прежде всего в сфере государственного и муниципального управления. При этом необходимо учитывать специфику самих отношений и принадлежность соответствующего средства защиты к той или иной отрасли права. Например, в одном из прецедентов Конституционный Суд РФ отметил, что компенсация морального вреда — самостоятельный способ защиты гражданских прав, выступает мерой гражданско-правовой ответственности, «правовая природа которой является единой независимо от того, в какой сфере отношений — публично-правовой или частноправовой» причиняется такой вред<sup>24</sup>. Обратное суждение приводит нас к мысли, что публично-правовая ответственность может также возникать за нарушения в частноправовой сфере. Подтверждением этому служит, например, норма ст. 138 УК РФ, устанавливающая уголовно-правовую (публично-правовую) ответственность за нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений. За нарушения прав потребителей (в силу ст. 43 Федерального закона «О защите прав потребителей»<sup>25</sup>), помимо гражданско-правовой, также может наступить уголовная или административно-правовая ответственность, например за обман потребителей по ст. 14.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Между тем в постановлении Суда по интеллектуальным правам от 28.09.2015 № С01-746/2015<sup>26</sup>

отмечается, что в целях обеспечения баланса частных и публичных интересов необходимо ограничить распространение норм публично-правовой ответственности на область частного (гражданского) права.

III. *По формам проявления.* Вопрос о системе публично-правовой ответственности подразумевает уяснение круга форм юридической ответственности, охватываемых данной категорией. Критерии деления юридической ответственности могут быть самые различные, но особое значение принято уделять отраслевой типизации публично-правовой ответственности. Как указал Конституционный Суд РФ, дифференциация публично-правовой ответственности предопределяется требованиями справедливости и соразмерности «в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения»<sup>27</sup>. Так, Конституционный Суд РФ признает в качестве разновидностей публично-правовой ответственности конституционно-правовую<sup>28</sup>, уголовную и административно-правовую<sup>29</sup>. В пункте 2.1 ст. 317 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в качестве видов публично-правовой ответственности называется ответственность за совершение административных и налоговых правонарушений. В пункте

<sup>24</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2015 № 14-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т. И. Романовой» // Рос. газ. 2015. 18 июня.

<sup>25</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>26</sup> Арбитражное дело № А15-4690/2014 // Портал «Электронное правосудие». Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 06.11.2016).

<sup>27</sup> Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013—2015 годов)», одобрена решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016 // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: [http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/AspectsKS\\_2015.aspx](http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/AspectsKS_2015.aspx) (дата обращения: 05.11.2016).

<sup>28</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта “в” части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Рос. газ. 2013. 16 янв.

<sup>29</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 20-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области» // Рос. газ. 2015. 27 июля.

78 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»<sup>30</sup> к публично-правовой ответственности отнесен исполнительский сбор, обладающий (по мнению судебного органа) свойствами административной штрафной санкции.

При этом взгляды относительно определения первенства в видах публично-правовой ответственности существенно разнятся. Например, по мнению Г. А. Прокопович, «самой публичной» следует считать конституционно-правовую ответственность<sup>31</sup>, Ю. Б. Шубников и И. В. Андреянова предлагают рассматривать в качестве центрального элемента публично-правовой ответственности уголовную и административно-правовую ответственность<sup>32</sup>, но встречаются и иные взгляды. Если по поводу отнесения к публично-правовой названных трех видов ответственности вопросов практически не возникает, то выделение иных компонентов (налоговой, муниципально-правовой, процессуальной, международно-правовой и др.) вызывает значительные споры и дискуссии, далеко выходящие за рамки предмета обсуждения.

IV. По нормативному закреплению. Меры публично-правовой ответственности закрепляются на самом высоком уровне правовой системы — в законах государства. Так, в отличие от частноправовой ответственности, они не могут быть определены в договоре или соглашении. В нашей стране меры уголовно-правовой ответственности могут закрепляться ис-

ключительно в федеральных законах, а меры конституционной и административно-правовой ответственности получают также прописку в законодательстве субъектов федерации. Если же говорить о международно-правовой (публичной) ответственности, то она получает свое отражение в международных договорах и может выражаться в соответствующих межнациональных соглашениях, резолюциях международных государств и в односторонних актах государств (например, при принятии экономических или политических санкций).

V. По фактическому основанию. Фактическим основанием (юридическим фактом), влекущим возникновение публично-правовой ответственности, является публичное правонарушение (в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2012 данный акт назван публично-правовым правонарушением<sup>33</sup>, что представляется несколько тавтологичным). По мнению автора, ответственность в публичной сфере может быть только виновной и возлагаться исключительно при наличии всех элементов состава правонарушения (объективно-противоправное деяние не должно быть фактическим основанием публично-правовой ответственности). Подтверждая данный вывод, Конституционный Суд РФ еще в 2001 г. заявил, что при нарушении обязательств в публично-правовой сфере отсутствие вины является одним из обстоятельств, исключающих применение санкций (ввиду неполноты состава правонарушения)<sup>34</sup>, а в 2005 г. подтвердил, что юридическая ответственность может наступать лишь за правонарушения (с полным составом)<sup>35</sup>. В силу

<sup>30</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Рос. газ. 2015. 30 нояб.

<sup>31</sup> Прокопович Г. А. Значение категории «интерес» в определении типологического деления ответственности на публично-правовую и частноправовую // Современное право. 2010. № 9. С. 31.

<sup>32</sup> Шубников Ю. Б., Андреянова И. В. Указ. соч. С. 133.

<sup>33</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2012 № 37 «О некоторых вопросах, возникающих при устранении ответственности за совершение публично-правового правонарушения» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 8.

<sup>34</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2001 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова» // Рос. газ. 2001. 13 февр.

<sup>35</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2005 г. № 186-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Нойзидлер Сыктывкар» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 16.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.

устоявшейся традиции к публичным правонарушениям относят конституционные деликты, преступления и административные проступки. Вопрос об отнесении процессуальных и международных правонарушений к публично-правовым нарушениям в общей теории права, как правило, не поднимается, но (исходя из особенностей данных противоправных деяний) в большинстве случаев он может быть решен положительно.

Устранение ответственности за публично-правовое нарушение, по мнению Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, «имеет место и в случае отмены обязанности, за невыполнение которой такая ответственность была установлена»<sup>36</sup>.

VI. *По субъектному составу.* Весь круг субъектов публично-правовой ответственности можно разделить на две большие группы: коллективные и индивидуальные. К коллективным субъектам следует относить публичные образования, организации (международные организации, юридические лица и др.), а также социальные общности (население муниципального образования, нация, народ, человечество). К индивидуальным субъектам мы относим индивидов, выступающих в статусе граждан, иностранных граждан, лиц с несколькими гражданствами, апатридов, беженцев и вынужденных переселенцев и т.д. Иными словами, круг субъектов публично-правовой ответственности и круг субъектов права фактически совпадает. Особенности потенциальных и реальных субъектов публично-правовой ответственности следует искать в законодательных конструкциях отраслевых видов ответственности. Так, субъектами уголовно-правовой ответственности в России могут быть исключительно физические лица, в свою очередь, конституционно-правовая от-

ветственность не может иметь в качестве своего субъекта гражданина (без его привязки к какому-либо органу власти, должностному положению), административно-правовая ответственность не распространяется на публичные образования и др.

VII. *По форме и механизму реализации.* Реализация публично-правовой ответственности может осуществляться как в принудительной (уголовно-правовая ответственность), так и в добровольной форме (добровольная выплата лицом суммы налоговой санкции, расчитанной налоговым органом, до вынесения судом решения о принудительном взыскании налоговой санкции). Механизм (порядок) реализации публично-правовой ответственности зависит от вида ответственности и органа (субъекта), применяющего соответствующие санкции. Так, при возложении публично-правовой ответственности в суде разбирательство по делу осуществляется согласно требованиям, закрепленным в Процессуальном кодексе, а исполнение принятого по делу решения — в соответствии с законом об исполнительном производстве<sup>37</sup>. Административные органы, участвующие в процессе возложения публично-правовой ответственности, также руководствуются в своей деятельности специальными административными регламентами. Если в государстве предусмотрено привлечение к ответственности непосредственно народом (избирателями), то соответствующий процесс регламентируется предметными законами<sup>38</sup>. Свою специфическую правовую форму реализации имеет и международно-правовая ответственность<sup>39</sup>.

Относительно реализации публично-правовой ответственности высшими судебными инстанциями Российской Федерации было обозначено несколько правовых позиций:

<sup>36</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2012 № 34 «О некоторых вопросах, связанных с вступлением в силу Федерального закона от 03.12.2011 № 379-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам установления тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды”» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 8.

<sup>37</sup> Мелихов В. А. Процессуальная ответственность как особая форма государственного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 7—25.

<sup>38</sup> Конституционное право / под ред. А. В. Юрковского. Иркутск, 2015. С. 116—118.

<sup>39</sup> Вадапалас В. А. Реализация ответственности государств за международные преступления: проблема индивидуальных ответных мер // Правоведение. 1987. № 4. С. 26—30 ; Сазонова К. Л. Международно-правовая ответственность международных организаций: проблемы и перспективы // Международное право. 2012. № 1. С. 18—24.



- 1) применение мер публично-правовой ответственности должно происходить с учетом ее отраслевого предназначения (цели)<sup>40</sup>;
  - 2) «применение мер публично-правовой ответственности в отношении физических лиц носит индивидуальный персонифицированный характер»<sup>41</sup>;
  - 3) фундаментальной процессуальной гарантией «реализации права на государственную, в том числе судебную, защиту» является мотивированность акта о привлечении к публично-правовой ответственности<sup>42</sup>;
  - 4) публично-правовая ответственность связана с реализацией государственных интересов по обеспечению законности и правопорядка, исходит из общеправового принципа неотвратимости наказания и конституционного принципа равенства юридической ответственности<sup>43</sup>;
  - 5) публично-правовая ответственность основана на принципе соразмерности, выражающем требования справедливости (зависит от тяжести содеянного, размера и характера ущерба, степени вины и иных существенных обстоятельств)<sup>44</sup>;
  - 6) публично-правовая ответственность должна быть эффективной<sup>45</sup>;
  - 7) ущерб, причиненный правонарушениями, взыскивается в ходе реализации публично-правовой ответственности в доход публичного образования (государства)<sup>46</sup>;
  - 8) при отступлении юридического лица от требований добросовестности и разумности и привлечении его к публично-правовой ответственности понесенные юридическим лицом убытки могут быть взысканы с директора<sup>47</sup>.
- Таким образом, мы пришли к следующим выводам:

<sup>40</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24.12.2013 № 2125-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Малкова Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав статьями 29.9, 30.7 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Право.ru». URL: <http://docs.pravo.ru/document/info/67157292/78286098/> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>41</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Рос. газ. 2015. 30 нояб.

<sup>42</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 22.12.2015 № 3017-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Тертей-Флот” на нарушение конституционных прав и свобод статьей 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Сайт legalacts.ru «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-22122015-n-3017-o/> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>43</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 485-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Борохова Олега Викторовича, Кауца Вячеслава Артуровича и Федотова Андрея Юрьевича на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 1.7 и пунктом 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 6.

<sup>44</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР “О Государственной налоговой службе РСФСР” и Законов Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” и “О федеральных органах налоговой полиции”» // Рос. газ. 1999. 3 авг.

<sup>45</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.2014 № 32-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 159.4 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа» // Рос. газ. 2014. 24 дек.

<sup>46</sup> Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 31.05.2000 № 52 «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с применением законодательства о валютном регулировании и валютном контроле» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2000. № 7.

<sup>47</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2013. № 10.

1. Многообразие форм проявления юридической ответственности обуславливает необходимость разработки и обоснования ее системной классификации (типологии) на общетеоретическом уровне с учетом потребностей юридической практики.
2. Публично-правовая ответственность — тип юридической ответственности, обладающий существенной спецификой структуры и содержания, который следует отличать от частноправовой ответственности по целому ряду критериев.
3. Базовые особенности публично-правовой ответственности заключаются в ее целях, сфере и формах проявления, нормативном закреплении, фактическом основании, субъектах и формах (механизме) реализации.
4. Высшими судебными инстанциями РФ в правовых актах закреплён ряд положений, свидетельствующих о наличии общих (единых) позиций относительно реализации (применения) публично-правовой ответственности.
5. Правовая конструкция и механизм применения публично-правовой ответственности нуждаются в дальнейших исследованиях и совершенствовании с учетом накопленного опыта установления и реализации данной правовой категории, особенности которой (в самом общем виде) были сформулированы в настоящем исследовании.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности // Государство и право. — 2006. — № 7.
2. Антология юридической ответственности : в 5 т. Т. 1 / отв. ред. Р. Л. Хачатуров. — Самара, 2012.
3. Болгова В. В. Понятие и признаки публично-правовой ответственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // European science. — 2015. — № 4.
4. Бутакова Н. А., Пирожкова Н. П. Юридическая ответственность: понятие, виды // Научные труды Северо-Западного института управления. — 2012. — Т. 3. — № 1.
5. Вадапалас В. А. Реализация ответственности государств за международные преступления: проблема индивидуальных ответных мер // Правоведение. — 1987. — № 4.
6. Демидова И. А. Публично-правовая ответственность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в системе юридической ответственности // Веснік Магілёўскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя А. А. Куляшова. Сер. Д. Эканоміка, сацыялогія, права. — 2011. — № 2.
7. Емельянов Б. М. Публичное право в системе различных отраслей частного права в современной России // Вызовы глобального мира. Вестн. ИМТП. — 2014. — № 1.
8. Конституционное право / под ред. А. В. Юрковского. — Иркутск, 2015.
9. Липинский Д. А. К обоснованности классификации юридической ответственности на публично-правовую и частноправовую // Вестник Волжского ун-та им. В. Н. Татищева. — 2006. — № 58.
10. Прокопович Г. А. Значение категории «интерес» в определении типологического деления ответственности на публично-правовую и частноправовую // Современное право. — 2010. — № 9.
11. Рунец С. В. Публично-правовая ответственность главы государства // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. — 2010. — № 3.
12. Сазонова К. Л. Международно-правовая ответственность международных организаций: проблемы и перспективы // Международное право. — 2012. — № 1.
13. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. — М., 2000.
14. Червонюк В. И., Семенов А. В. Конструкция публично-правовой ответственности и ее утверждение в конституционной практике современной России // Юридическая техника. — 2013. — № 7. Ч. 2.
15. Шубников Ю. Б., Андреянова И. В. Публично-правовая и частноправовая (гражданско-правовая) ответственность: родовые и видовые признаки // Ленинградский юридический журнал. — 2015. — № 4.
16. Яценко О. В. Институт правовой ответственности в публичном праве: теоретические аспекты // Философия права. — 2007. — № 2.

*Материал поступил в редакцию 19 ноября 2016 г.*

## SPECIFICITY OF PUBLIC RESPONSIBILITY

**KUZMIN Igor Aleksandrovich** — PhD, Associate Professor of the Irkutsk Law Institute (Branch) of the Academy of the Office of the RF Prosecutor General  
grafik-sovetnik@rambler.ru  
664035, Russia, Irkutsk, Shevtsova Street, d. 1

**Review.** *In the current context of the development of legal reality, international legal and national legal systems need adequate protection on behalf of the law enforcement system, the main instrument of which is legal responsibility. Protection of the interests of the society and the state is ensured by a range of measures of legal responsibility joint together by public responsibility. Ambiguity in understanding the category of "public responsibility" leads to uncertainty in understanding its legal nature and content both in theory and in practice. The article justifies the need to single out public responsibility on the basis of the necessity to improve awareness of public law, to ensure full protection of the interests of the State and society, to systematize and enhance the effectiveness of this legal category in all its manifestations, as well as to take into account the importance of improving the legal quality and practical orientation of the acts of official interpretations of relevant rules. On the basis of the study of a number of domestic doctrinal and law enforcement (judicial) approaches, the author defines basic features of public responsibility. The purpose of establishing and applying public responsibility is to protect legitimate interests of the State and society by means of enforcing rules of public law. The scope of application of public law responsibility is limited to social relations where public interest is affected and that may involve implementation of both public and private rights. The main forms of manifestation of public law responsibility include constitutional, criminal and administrative responsibility; other forms of responsibility cause a lot of debate. Public responsibility is formally entrenched in the rules of public law and depends on whether responsibility belongs to a certain branch of national law or is attributed to the realm of an international legal system. Public responsibility arises because of a public offense that is to be based on fault of an offender and contain all elements. Collective and individual entities are the potential subjects of public and legal responsibility. Implementation of public responsibility is possible in both coercive and voluntary manners, and particularities of the mechanism of imposing public responsibility depend on the type of responsibility and the authority that applies relevant sanctions. The supreme tribunals in the Russian Federation by means of different (unrelated) acts set out general rules for imposing public responsibility. The author draws conclusions based on the research findings.*

**Keywords:** *Public responsibility, private responsibility, peculiarities of public responsibility, Constitutional Court's of the Russian Federation, Supreme Court's of the Russian Federation, ratio decidendi, law enforcement practice, acts, official interpretation of law.*

## BIBLIOGRAPHY

1. *Alekseev I. A.* Municipal responsibility as a comprehensive institution of legal responsibility // The State and Law. 2006. — № 7.
2. *Anthology of Legal Responsibility: In 5 volumes. Vol. 1 / Ed. by R. L. Khachaturov.* — Samara, 2012.
3. *Bolgova V. V.* The concept and indications of public and legal responsibility in decisions of the Constitutional Court's of the Russian Federation // European science. 2015. — № 4.
4. *Butakova N. A., Pirozhkova N. P.* Legal Responsibility: The concept and types // Scientific Works of the North-Western Institute of Management. 2012. — Vol. 3. № 1.
5. *Vadapalas V. A.* Implementation of State Responsibility for International Crimes: The problem of individual counter measures // Jurisprudence. 1987. — № 4.
6. *Demidova I. A.* Public responsibility of state authorities, local self-governments and their officials in the system of legal responsibility // Bulletin of the Mogilev State University named after A.A. Kulyashova. Seryja D. Economics, Sociology, Law. 2011. — № 2.
7. *Emelyanov B. M.* Public law in the system of different branches of private law in modern Russia // Challenges of the Global World. Bulletin of the IMTP. — 2014. — № 1.
8. *Constitutional law / Ed. by A.V. Yurovskiy.* — Irkutsk, 2015.
9. *Lipinskiy D. A.* The validity of the legal responsibility classification into public and private+ responsibility // Bulletin Of the Tatishchev Volga University. — 2006. — No. 58.
10. *Prokopovich G. A.* The meaning of the category "interest" in the definition of the typological division of responsibility into public and private // Modern Law. — 2010. — № 9.

11. *Runets S. V.* Public law responsibility of the Head of the State // *Business in Law. Economic and Legal Journal.* — 2010. — № 3.
12. *Sazonova K. L.* International legal responsibility of international organizations: Problems and Prospects // *International Law.* 2012. — № 1.
13. *Umnova I. A.* The constitutional foundations of modern Russian federalism. — М., 2000.
14. *Chervonyuk V. I., Semyonov A. B.* The construction of public legal responsibility and its approval in the constitutional practice of modern Russia // *Legal Technique.* — 2013. № 7—2.
15. *Shubnikov Yu. B., Andreyanova I. V.* Public and Private (Civil) Responsibility: Generic and Specific Features // *Leningradskiy Legal Journal.* — 2015. — № 4.
16. *Yatsenko O. V.* The Institute of Legal Responsibility in public law: Theoretical aspects // *Philosophy of Law.* 2007. — № 2.