

На правах рукописи

АГАДЖАНОВ Андрей Азатович

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ГОСУДАРСТВА КАК ГАРАНТИЯ ЗАКОННОСТИ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

*диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

**Челябинск
2006**

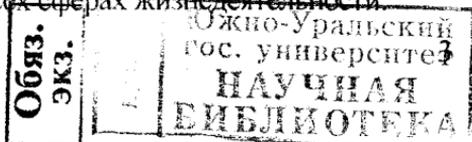
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема реализации законности в деятельности государства в теории государства и права является одной из наиболее дискуссионных. Она имеет большое теоретическое и практическое значение в современной России в силу проводимых в ней преобразований. Глава 1 Конституции Российской Федерации закрепляет положения о том, что Россия есть демократическое правовое социальное государство. Эти нормы определяют характеристики государства и накладывают на него целый комплекс обязанностей. Исполнение указанных обязанностей государством должно обеспечить реальность положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Конституционное закрепление основополагающих принципов взаимодействия человека, общества и государства предполагает их прямое действие во всех сферах социальной жизни и должно пронизывать всю деятельность государства, его органов и должностных лиц. Поэтому проблема обеспечения законности в деятельности государства приобретает особую актуальность.

Законность можно рассматривать в качестве режима общественно-политической жизни, принципа организации и деятельности государства и государственного аппарата, их взаимоотношений с человеком и обществом, средства ограничения государственной власти, а также в качестве метода государственного управления. Законность является важным условием обеспечения правопорядка в обществе. В последнее время укрепление законности рассматривалось как важнейшая государственная задача, но ее решение нельзя считать в полной мере последовательным и эффективным. Юридическую ответственность государства можно рассматривать как специальное юридическое средство обеспечения законности.

Для разработки предложений по совершенствованию механизма реализации юридической ответственности государства, направленных на укрепление законности, возрастает необходимость исследования теоретических основ институтов законности и юридической ответственности в их взаимосвязи.

Необходимость в проведении данного исследования обусловлена также возросшей потребностью российского общества в обеспечении общественного порядка во всех сферах жизнедеятельности.



Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Юридического факультета «Южно-Уральского государственного университета»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Юнусов Абдулжабар Агабалиевич

Официальные оппоненты: Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Анисимов Павел Викторович

кандидат юридических наук, доцент
Шадрин Владимир Михайлович

Ведущая организация: Барнаульский юридический институт
МВД Российской Федерации

Защита состоится «21» декабря 2006 года в 16 часов на заседании диссертационного совета К.212.298.01 при ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета

Автореферат разослан «___» ноября 2006 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

 С.М. Даровских

Государство, с момента своего возникновения было и остается феноменом цивилизации, и с развитием все более приобретает качество общенародного, ориентируясь на решение общесоциальных проблем. Очевидно, что их решение в условиях российской действительности невозможно без эффективной и надежно работающей системы всех элементов государственного аппарата. Одним из действенных средств, позволяющих защитить права и законные интересы граждан и юридических лиц от возможных нарушений со стороны органов государственной власти и их должностных лиц, является институт юридической ответственности.

В Российской Федерации государство, его властные органы и их должностные лица пользуются как правовым, так и фактическим иммунитетом от ответственности в подавляющем большинстве случаев противоправного осуществления своих публично-властных полномочий. Закрепленное в ст. 53 Конституции России право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, на практике реализуется крайне сложно, противоречиво и сопровождается длительными бюрократическими процедурами. Затруднения в реализации этого конституционного права объясняются не только объективными условиями жизни, но и несовершенством законодательства.

Таким образом, обозначенные проблемы определяют направление исследовательской работы на разрешение следующих противоречий:

- между сложившейся практикой осуществления властных полномочий государства и потребностями общества в обеспечении законности в этой сфере;

- между возникшими потребностями в законотворческой практике по совершенствованию механизма реализации юридической ответственности государства и недостаточностью научных и правовых основ этой проблемы;

- между существующими исследованиями теории юридической ответственности государства и отсутствием их взаимосвязи с исследованиями о механизмах реализации ответственности, как специфического средства укрепления законности.

Выявленные противоречия позволяют сформулировать тему диссертационного исследования «Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории

и практики в Российской Федерации» с учетом **состояния ее разработанности.**

Целью диссертационного исследования является изучение, анализ и обоснование на основе общей теории юридической науки и существующей практики основных подходов к пониманию институтов законности и юридической ответственности государства в их взаимосвязи; определение актуальных теоретических и прикладных проблем реализации законности в деятельности органов государственной власти и их должностных лиц; исследование юридической ответственности государства как одного из средств (в системе гарантий) обеспечения законности и разработка предложений по совершенствованию института юридической ответственности государства.

Для реализации указанной цели в работе поставлены и решаются следующие **задачи:**

- рассмотреть государство в качестве субъекта юридической ответственности;

- проанализировать сущность и понятие законности в современной юридической доктрине на основании существующих теоретических разработок;

- исследовать различные подходы к пониманию сущности и правовой природы юридической ответственности государства;

- рассмотреть юридическую ответственность государства в системе гарантий законности;

- проанализировать основания юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц;

- выявить и исследовать основные проблемы в деятельности государственных органов и должностных лиц, препятствующие обеспечению законности;

- изучить нормативно-правовую основу ответственности российского государства, его органов и должностных лиц;

- разработать предложения по совершенствованию института юридической ответственности государства на основании анализа его правового закрепления и современного состояния законности.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие по поводу возложения юридической ответственности на государство в целом, а также на органы государственной власти и их должностных лиц в целях обеспечения законности их деятельности.

Предметом исследования являются теоретические основы понимания и взаимосвязи институтов законности и юридической ответственности государства, механизма реализации юридической ответственности в деятельности государства в Российской Федерации, а также правовые основы указанных явлений.

Методологической базой исследования является диалектический метод научного познания, общенаучные и частнонаучные методы. К ним можно отнести метод восхождения от абстрактного к конкретному, анализа и синтеза, статистический, системный методы, а также сравнительно-правовой, формально-юридический, конкретно-социологический и метод правового моделирования.

Нормативную базу исследования составляют положения Конституции Российской Федерации, иные действующие нормативно-правовые акты Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили Постановления Пленума и Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, статистические данные.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Идея ответственности государства, зародившаяся в Западной Европе и получившая там интенсивное развитие в эпоху буржуазных революций, активно разрабатывалась русскими юристами конца XIX - начала XX веков: Н.М. Коркуновым, Н.И. Лазаревским, П.И. Люблинским, Н.Н. Розиным, И.Я. Фойницким и др. Однако реализация их научных разработок в условиях самодержавия не имела перспектив. Послевоенный период характеризуется господством доктрины ускоренного построения коммунистического общества, отрицанием ценности «буржуазных» прав и свобод личности, как не отвечающих интересам пролетарского государства. Возобновление научных исследований во второй половине 60-х гг. XX века было связано с необходимостью восстановления трудовых, жилищных и пенсионных прав пострадавших от сталинских репрессий. В этот период в пользу установления ответственности государственных органов наиболее решительно выступали такие ученые как: Т.Н. Добровольская, М.И. Брагинский, О.С. Иоффе, Е.С. Малеев, Р.Е. Недбайло, В.Т. Нор, В.М. Савицкий, В.Т. Смирнов и др.

Дальнейшая разработка рассматриваемой проблемы в 70-е – 90-е гг. XX века велась благодаря усилиям прежде всего таких ученых как: С.А. Авакьян, Б.Т. Безлепкин, Н.М. Колосова, К.С. Бельский, Н.А. Боброва, М.А. Краснов, Ю.А. Дмитриев, В.Н. Кудрявцев, Т.Д. Зражевская, В.О. Лучин и др.

Вопросам теоретического обоснования и практической реализации принципов законности в современных условиях посвящены работы П.П. Баранова, А.Д. Бойкова, Ю.И. Гревцова, И.А. Иванникова, Е.А. Пушкарева, Ю.А. Тихомирова.

Проблемы, связанные с взаимодействием органов государственной власти, отдельные аспекты их функционирования рассматривались в трудах таких ученых как Г.В. Атаманчук, Н.С. Бондарь, В.Н. Кудрявцев, О.К. Кутафин, Г.В. Мальцев и др.

При этом следует отметить, что среди известных научных монографических трудов отсутствуют исследования, посвященные комплексному анализу ответственности государства как гарантии законности.

Научная новизна работы заключается в том, что на уровне специального диссертационного исследования с позиций науки теории государства и права предпринята попытка комплексного исследования институтов законности и юридической ответственности государства в их взаимосвязи на основе изучения и анализа проблем реализации указанного института ответственности в Российской Федерации. Рассмотрены различные подходы к пониманию сущности юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц в качестве специального юридического средства обеспечения законности. Проанализированы основания данного института и механизм его реализации в Российской Федерации. Разработаны рекомендации по его совершенствованию.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В системе специальных юридических средств, направленных на обеспечение законности, нельзя выделять юридическую ответственность только граждан и юридических лиц. Юридическая ответственность государства также должна включаться в систему гарантий законности и действовать во взаимосвязи с ними.

2. Необходимо различать юридическую ответственность государства и юридическую ответственность органов государственной власти и их должностных лиц. Меры юридической от-

ветственности, применяемые в отношении государства, как правило, четко не определены и носят в основном политико-правовой или имущественный характер. Юридическая ответственность органов государственной власти и их должностных лиц обычно предполагает законодательно закрепленные основания (составы правонарушений), а также конкретно предписанные санкции по субъектам.

3. По своей юридической природе ответственность государства является смешанной, частно-публичной ответственностью. Юридическая ответственность государства обычно является «безвиновной», либо при ее возложении действует презумпция виновности.

4. Государство несет ответственность перед международным сообществом, перед народом (отдельным поколением), перед частными лицами. В первом случае ответственность государства это ответственность государственно-организованного народа, меры, применяемые международным сообществом, прямо или косвенно будут отражаться на всем населении конкретного государства. Во втором случае ответственность государства рассматривается, как ответственность субъекта публично-правового отношения, которая в большей мере будет носить политический характер. В третьем случае юридическая ответственность государства – это ответственность субъекта равноправного с другими субъектами частных правоотношений.

5. При причинении вреда частным лицам незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц государство выступает и как обязанный, и как управомоченный субъект. Как целостная система, институциональное образование, государство обязано возместить вред, причиненный органами государственной власти и их должностными лицами. А как субъект, представляющий общество и обязанный последнему силой своего властвования, государство правомочно привлечь к ответственности органы государственной власти, их должностных лиц, совершивших правонарушения, повлекшие причинение вреда частным лицам.

6. Совершенствование института юридической ответственности государства возможно путем внедрения в законодательную и правоприменительную практику принципа взаимной ответственности государства и личности; четкого определения

круга ответственных субъектов и меры их юридической ответственности за совершаемые правонарушения; установления баланса между необходимостью обеспечения независимости (неприкосновенности) должностных лиц и государственных органов и исключением злоупотребления, произвола с их стороны.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что диссертация содержит анализ теоретических положений об ответственности государства, его органов и должностных лиц, нормативно-правового и практического материала, на основе чего сформулированы теоретические выводы, положения и предложения, направленные на совершенствование института юридической ответственности государства как важной гарантии законности.

Практическая значимость связана с тем, что выводы, предложения и рекомендации, сделанные в работе могут способствовать совершенствованию правового регулирования института юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц. Сделанные в работе выводы могут быть использованы в правоприменительной деятельности в качестве основы взаимодействия органов государственной власти и их должностных лиц с гражданами и юридическими лицами. Положения диссертации могут найти применение в учебном процессе при преподавании курса теории государства и права, в подготовке научных работ и учебно-методических материалов.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа подготовлена на кафедре теории и истории государства и права ЮжноУральского государственного университета. Выводы, положения, оценки и предложения сформулированные в работе обсуждены на заседании кафедры. Основные положения исследования нашли отражение в докладах, которые были сделаны на Международных научно-практических конференциях «Актуальные проблемы права России и стран СНГ 2006» (г. Челябинск); «Актуальные проблемы противодействия организованной экономической преступности и коррупции» (г. Челябинск). Они были опубликованы в научных статьях и тезисах докладов, с которыми автор выступал на конференциях. Кроме того, полученные результаты используются в процессе преподавания дисциплин «Теория государства и права», «Конституци-

онное право Российской Федерации», «Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел» в Челябинском юридическом институте МВД России.

Структура работы обусловлена кругом исследуемых проблем и отвечает поставленным целям и задачам. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и библиографического раздела.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются объект и предмет исследования, цели и задачи работы, раскрывается ее научная новизна, определяется степень научной разработанности темы, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.

Первая глава – «Теоретические основы юридической ответственности государства как гарантии законности» – состоит из трех параграфов и посвящена исследованию сущности юридической ответственности государства как теоретического понятия, а также ее места в системе гарантий законности.

Первый параграф – **«Государство как субъект юридической ответственности»** – содержит комплексную характеристику понятия юридической ответственности публично-правовых субъектов – государства, его органов и их должностных лиц.

Проблема юридической ответственности государства напрямую зависит от подхода к понятию его сущности, в рамках которого она исследуется.

Автор отмечает, что исторически сложилось несколько подходов к понятию государства, каждый из которых определяет отдельный аспект его сущности. Согласно данным подходам государство понимается как: 1) общество людей, которое само распоряжается и управляет собой под эгидой правовых законов; 2) особая политическая организация общества, которая, представляя общество, осуществляет руководство им и обеспечивает его интеграцию; 3) юридическое лицо, юридическая персонификация нации; 4) система отношений, состояние упорядоченности политико-правовой реальности; 5) равный участник частных отношений (казна, фиск).

В результате анализа приведенных теорий о сущности государства диссертант делает следующие выводы. С одной стороны, государство неотделимо связано с наличием особой политической (государственной) власти при осуществлении его функций. В этом случае его следует рассматривать как явление, представляющее собой суверенную политико-территориальную организацию публичной власти, отделенную от общества, но тесно с ним связанную. Свою реальность государство получает в наличии системы органов государственной власти и должностных лиц, которые, действуя в пределах установленной законом компетенции, выполняют функции государства. С другой стороны, оно является участником частных отношений, в которых не выступает и не может выступать в качестве властного субъекта.

При рассмотрении вопроса о государстве как субъекте юридической ответственности необходимо также различать понятия государства как публичного суверенного субъекта и органов государственной власти, их должностных лиц. В работе рассматриваются различные подходы к определению понятий «орган государственной власти» и «должностное лицо».

Характеризуя государство как субъект юридической ответственности, необходимо анализировать те общественные связи, в которых государство выступает субъектом охранительного отношения.

Государство несет ответственность перед международным сообществом, перед народом (отдельным поколением), перед частными лицами (гражданами и организациями). В третьем случае государство можно рассматривать в качестве гаранта, обязанного обеспечивать надлежащую эффективную работу всех органов государственной власти и их должностных лиц, принимать меры, направленные на защиту и восстановление нарушенных прав частных лиц. В данном случае незаконные действия (бездействие) органов государственной власти и их должностных лиц, повлекшие причинение вреда частным субъектам, будут выступать в качестве основания юридической ответственности государства. Закрепление юридической ответственности государства перед частными лицами выражает принцип взаимной ответственности правового государства и личности.

Диссертант констатирует, что признаком юридической ответственности является связь не с государством непосредственно, а скорее с правом и механизмом его реализации. Другими словами нормативность юридической ответственности является производной от нормативности права.

Автор указывает на то, что в системе юридической ответственности выделяют две подсистемы: 1) юридическую ответственность лица перед государством (публично-правовую ответственность) и 2) юридическую ответственность государства перед частным субъектом. При этом уточняет, что в первом случае в качестве «лица» могут выступать не только частные субъекты, но и органы государственной власти и должностные лица. Понятие юридической ответственности государства можно рассматривать в широком и в узком смысле. В широком смысле она включает ответственность всех публично-правовых субъектов. В собственном узком смысле юридическая ответственность государства – это имущественная ответственность за счет казны за вред, причиненный решениями и действиями (бездействием) государственных органов, их должностных лиц, а также иных субъектов в случаях, прямо предусмотренных законом

В рамках диссертационного исследования проводится анализ отличительных признаков и соотношения юридической ответственности государства перед частными субъектами и юридической ответственности органов государственной власти и их должностных лиц перед государством. Они разграничиваются по субъектам, основаниям применения мер юридической ответственности, по характеру применяемых санкций. В правоотношениях реализующих юридическую ответственность государства управомоченным лицом является частный субъект (физическое лицо или организация), которому причинен ущерб действиями (бездействием) или решениями органов государственной власти или должностных лиц или при иных обстоятельствах в предусмотренных законом случаях. В правоотношении, реализующем ответственность органов государственной власти и должностных лиц управомоченным лицом является государством, поскольку именно государство выступает юридической персонификацией нации, тем субъектом, который в соответствии с законом обладает полномочиями по оценке юридически значимых действий и применении мер принудительного воздей-

ствия. Диссертант указывает и обосновывает, что правосубъектность государства в двух подсистемах юридической ответственности также проявляется в различных аспектах.

В работе раскрывается юридическая природа «безвиновной» ответственности, поскольку законодательно установлен перечень случаев наступления такой ответственности у государства. Дается анализ концепции риска, в которой риск выступает самостоятельным субъективным основанием юридической ответственности, а потому автор исключает понятие объективной (безвиновной) ответственности.

Применительно к государству теория риска будет заключаться в том, что оно, принимая на себя выполнение государственных функций, одновременно допускает возможность отрицательных последствий в случае невыполнения какой-либо функции.

Отмечается, что юридическая ответственность должностных лиц и органов государственной власти наступает на общих основаниях за совершение уголовного, административного или дисциплинарного проступка, а также в форме материально-правовой ответственности.

Диссертант выделяет и анализирует характеристики юридической ответственности государства: 1) она является «безвиновной» ответственностью либо действует презумпция виновности; 2) основной функцией выступает компенсационно-восстановительная; 3) она всегда носит политико-юридический или имущественный характер, ее содержанием является возмещение убытков; 5) по своей юридической природе является смешанной, частно-публичной ответственностью.

Во втором параграфе – **«Юридическая ответственность государства как гарантия законности»** – предпринята попытка установить соотношение и взаимосвязь таких сложных феноменов государственной и общественной жизни, как законность и юридическая ответственность. Рассматриваются различные подходы к понятию и сущности законности. Многообразие взглядов обусловлено объективными (сложность понятия и явления законности) и субъективными причинами (наличием многообразных типов понимания права, в рамках которых исследуются все правовые феномены).

Исходя из комплексного анализа всех точек зрения, диссертантом делается вывод о том, что законность – это, с одной стороны, абстрактная идея, выражающая принцип общезначимости закона, который соответствует праву; с другой стороны – правовой режим, метод государственного управления, в процессе которого происходит реальное воплощение требований законности, точная и неукоснительная реализация правовых предписаний, то есть практическое осуществление идеи законности. Однако на разных этапах развития государства идея законности приобретает различное содержание, ее сущность выражается через потребность общества и отдельного человека в праве, целью которого является упорядочение и согласование различных отношений и интересов. Законность приобретает собственную правовую ценность, поскольку становится фундаментальным демократическим принципом и выражает единство права и закона. Реализация этого принципа обусловлена особой значимостью для общества, а потому обеспечена системой юридических гарантий.

В связи с исследованием законности как метода государственного управления в работе указывается на существование такой проблемы как соотношение принципа законности и дискреционных полномочий. В результате рассмотрения обозначенной проблемы диссертант приходит к выводу, что подлинная законность достигается только там, где реализация права означает собой прямое следование принципу справедливости. Однако даже при наличии какой-либо коллизии между ними органы государственной власти и должностные лица обязаны руководствоваться действующим законодательством что, и составляет суть дискреционных полномочий. Любое решение юридического конфликта властными субъектами не на правовой основе, в результате которого причинен ущерб интересам личности или организации, является недопустимым и влечет за собой применение мер юридической ответственности.

Для того чтобы определить значение юридической ответственности в установлении и поддержании режима законности диссертант раскрывает понятие юридической ответственности как целостного социального явления, рассматривает позитивный и негативный аспект юридической ответственности.

Юридическая ответственность является одним из специальных юридических средств (в системе гарантий) обеспечения законности. Законность, как общеправовое требование, определяет цели и функции юридической ответственности, порядок ее возложения, является одним из принципов юридической ответственности.

Говоря о юридической ответственности государства как специальном средстве обеспечения законности, следует отметить, что государство с одной стороны субъект, призванный обеспечивать законность в деятельности граждан и организаций, органов государственной власти и должностных лиц, с другой стороны субъект, наделенный обязанностями для осуществления своих функций в полной мере подпадающий под требования законности. И в этом смысле деятельность государства в целом также должна соизмеряться с нормами действующего права. Нормативное закрепление данного института отражает политику государства, установление принципа взаимной ответственности государства и личности, возможность общества требовать защиты и восстановления прав отдельных лиц в случае причинения им вреда действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц. При возложении на государство мер юридической ответственности также должна предусматриваться и соблюдаться определенная процедура, определяющая порядок привлечения государства к ответственности и гарантирующая реальность возмещения вреда частным субъектам. Все эти положения при условии их реального действия будут характеризовать юридическую ответственность государства, как немаловажное средство обеспечения законности и выступать в этом качестве наряду с юридической ответственностью частных субъектов.

По мнению диссертанта, законность и юридическая ответственность – это два правовых явления, находящиеся в непосредственной связи. С одной стороны, поскольку меры юридической ответственности применяются только на основе закона, то они неизбежно облекаются в правовую форму. Законность выступает одним из принципов юридической ответственности, который проявляется в том, что: 1) меры ответственности закрепляются только в нормативно-правовом акте (санкции правовой нормы) или договоре; 2) основания, формы и порядок их применения строго регламентированы; 3) нарушитель имеет право на защиту.

Так же отмечается, что юридическая ответственность имеет не только практическое, но и аксиологическое значение для режима законности, поскольку ее применение способствует внедрению и укреплению в сознании индивида положительных моральных качеств и идеалов.

В третьем параграфе – **«Юридическая ответственность государства в системе гарантий законности»** – определяется само понятие гарантий, указывается, что гарантии законности необходимо рассматривать как комплексное, системное явление, предполагающее не только наличие и нормативное закрепление конкретных мер и возможностей по обеспечению законности, но выражающееся в самом порядке, условиях общественной жизни и характеристиках государственного строя. Далее диссертант рассматривает систему гарантий, выделяя в ней юридическую ответственность как одно из важнейших специальных средств обеспечения законности.

Автор считает, что место юридической ответственности в системе гарантий законности обусловлено ее целями и функциями. Подчеркивая то, что юридическая ответственность должна рассматриваться именно в системе всех гарантий законности, исследователь указывает, что на состояние законности влияет не только деятельность субъектов, но и сложившиеся в определенный исторический момент политические, экономические, социальные и иные условия жизни общества, наличие условий, гарантий законности. Анализирует положительные и отрицательные условия формирования законности.

Рассматривая юридическую ответственность государства, автор анализирует ее цели и функции, отражающие назначение и основные направления деятельности по ее реализации, а также выявляет содержание этих функций для самостоятельного вида юридической ответственности – государства перед частным субъектом. При этом диссертант соглашается с мнением, что не все виды ответственности, взятые в отдельности, обладают полным набором функций, в отдельном виде ответственности та или иная функция может отсутствовать. Центральной функцией юридической ответственности государства выступает компенсационно-восстановительная.

Юридическая ответственность как реализация санкций, с одной стороны, выступает сдерживающим фактором, препятст-

вующим совершению правонарушений и стимулирующим правомерное поведение; с другой стороны, ее применение восстанавливает стабильность нарушенных общественных отношений и их упорядоченность.

Достаточно подробно анализируются принципы юридической ответственности и принцип законности, в частности. В связи с этим, автор указывает, что имущественная ответственность государства наступает только в случаях, прямо предусмотренных законом: это ответственность за незаконные действия (бездействие) и решения органов государственной власти и должностных лиц или в иных случаях, прямо установленных законом, в результате которых причинен ущерб гражданину или организации.

В результате рассмотрения этих вопросов в работе делается вывод, что, определяя место юридической ответственности государства в системе гарантий законности, необходимо исходить из состояния законности, складывающегося как в отдельных сферах жизнедеятельности общества, так в стране в целом. Особенность статуса государства как суверенного публичного субъекта состоит в обязанности обеспечить реальность существования и действия как общих, так и специальных гарантий законности, одним из специальных средств обеспечения которой, является юридическая ответственность. Государство, выступая в качестве гаранта законности в деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, должно обеспечить такую их организацию и деятельность, которая бы не допускала возможности совершения со стороны последних действий (бездействия), способных причинить вред частным субъектам. Юридическую ответственность государства необходимо рассматривать как одно из средств обеспечения законности и в этом смысле она должна выступать наряду с юридической ответственностью частных субъектов. Юридическая ответственность государства также должна включаться в систему гарантий законности и действовать во взаимосвязи с ними.

Вторая глава – «Правовое регулирование и механизм юридической ответственности государства» – состоит из трех параграфов и посвящена рассмотрению вопросов нормативного закрепления института юридической ответственности государства, порядка ее возложения. Также анализируется состояние законности и предлагаются пути совершенствования института юридической ответственности государства в Российской Федерации.

В первом параграфе – **«Нормативное закрепление института юридической ответственности государства»** – диссертант анализирует специфические основания, определяющие наступление юридической ответственности государства. При этом отмечается, что поскольку юридическая ответственность всегда представляет собой негативные изменения в правовом или фактическом статусе обязанного лица, основания ее применения должны быть точно определены.

Соискатель основывает свое исследование на традиционном подходе к основаниям юридической ответственности в целом, выделяя ее фактическое и юридическое основания. Рассмотрение оснований юридической ответственности субъектов публичного права (государства, а также его органов и должностных лиц) возможно только путем анализа системы фактических и юридических условий в их единстве. Однако делается оговорка о том, что различные авторы дополняют этот перечень, включая также социальное основание, внутреннее обоснование, объективные основания, позитивные и негативные условия ответственности и т.д.

Фактическим основанием юридической ответственности государства является правонарушение, состав которого обладает некоторой спецификой. Во-первых, вина понимается не с субъективно-объективных, а только с объективных позиций в силу презумпции знания закона властными субъектами. Совершение запрещенных или недопустимых действий само по себе свидетельствует о порочной воле коллективного субъекта. Поскольку государство гарантирует полное возмещение вреда, причиненного незаконными действиями его органов и должностных лиц, а также в ряде иных случаев, постольку понятие вины конструируется в зависимости от объективной стороны правонарушения, а именно исходя из характера конкретного противоправного деяния. Поэтому вина государственного органа, должностного лица при применении мер юридической ответственности государства определяется как несоответствие конкретных действий абстрактной модели ожидаемого и должного поведения по реализации своих полномочий. Во-вторых, субъект правонарушения всегда является специальным. В качестве правонарушителей могут выступать государственные органы и их должностные лица, а также иные субъекты, прямо указанные в законе.

Юридическая ответственность государства основана на необходимости регулирования и охраны общественных отношений, создания нормальных условий жизни общества, обеспечения законности и правопорядка, что обосновывает необходимость существования государства как суверенного публичного субъекта. При этом основания юридической ответственности государства могут быть обозначены как общее социальное основание юридической ответственности, то есть как недопустимость причинения вреда, основанная на требовании надлежащей эффективной реализации функций государства. Юридическая ответственность органов государственной власти и должностных лиц в публично-правовой сфере наступает по общим основаниям, установленным в уголовном, административном, трудовом и ином законодательстве.

Диссертант подробно анализирует возможности привлечения к различным видам юридической ответственности органов государственной власти и их должностных лиц, относящихся к различным ветвям государственной власти, а также предусмотренные в нормах права санкции. Автором указывается, что вред может быть причинен любыми органами государственной власти и должностными лицами с учетом принципа разделения властей.

Государственные органы и их должностные лица, осуществляя власть, выступают в правоотношениях от имени государства, поэтому в случае причинения вреда частным лицам (физическим и юридическим) ответственным лицом будет являться государство в целом. Законодательное закрепление возмещения вреда государством за счет соответствующей казны направлено в первую очередь на обеспечение имущественных интересов потерпевшего, так как конкретное должностное лицо, причинившее вред, может оказаться не в состоянии возместить его.

Соискатель приходит к выводу, что взыскание убытков, причиненных неправомерными действиями (бездействием) органов государственной власти, — задача трудная, но вполне выполнимая при наличии достаточных для того оснований и активности взыскателя. Законодательная база для этого создана и в целом позволяет субъектам получить от государства возмещение причиненного им вреда. В этой связи взыскание убытков

представляется наиболее универсальным и вполне эффективным способом защиты государством нарушенных прав частных субъектов.

Особое внимание диссертант уделяет исследованию вопросов конституционной ответственности органов государственной власти и их должностных лиц.

Для реализации ответственности публичных субъектов необходима четкая регламентация оснований, процедуры возложения и санкций в действующем законодательстве.

Второй параграф – **«Механизм юридической ответственности государства»** – посвящен процедуре возложения юридической ответственности на государство. Степень регламентации юридической ответственности субъекта зависит от статуса последнего и характера правоотношения, в котором он участвует. Нормативное закрепление механизма юридической ответственности государства является гарантией ее реализации, обеспечивает реальность возмещения вреда гражданам и организациям. Исследователь считает, что реализация юридической ответственности государства будет проходить в несколько усеченном виде. Первая стадия начинается с момента причинения гражданину ущерба, который подлежит возмещению государством. Вторая стадия начинается с обращения гражданина в суд с требованием о возмещении ему такого ущерба, суд выносит правоприменительный акт, в котором определяет конкретный размер ущерба, подлежащего взысканию в пользу гражданина. Особенностью реализации юридической ответственности государства является то, что вторая стадия не может быть реализована сторонами в добровольной форме, а предполагает обязательное участие государственного органа (суда). Третья стадия практически воплощается в фактическом возмещении государством ущерба при предъявлении гражданином исполнительного листа к исполнению и взысканию за счет казны Российской Федерации или ее субъекта присужденной суммы ущерба.

В Российской Федерации на отношения по возмещению государством вреда, причиненного частному лицу, распространяются общие правила, регулирующие обязательства вследствие причинения вреда. В состав правонарушения, являющегося основанием имущественной ответственности государства, включаются следующие элементы: 1) противоправное поведение ли-

ца, причинившего вред; 2) наступление вреда у потерпевшего; 3) причинная связь между противоправным поведением причинителя вреда и наступившим вредом; 4) вина причинителя вреда; 5) условие, относящееся к субъекту. Автор достаточно подробно анализирует указанные элементы в отношении государства как субъекта ответственности.

Из системного толкования норм материального и процессуального права следует вывод, что противоправное поведение органов государства и их должностных лиц может заключаться в принятии нормативно-правового или ненормативного акта, совершении действий (бездействия), которыми нарушаются права и законные интересы физических лиц и организаций. При этом необходимо учитывать тип правового регулирования в сфере организации государственного механизма (аппарата). В отличие от субъектов гражданского права, органы государственной власти и их должностные лица обладают полномочиями, то есть строго очерченным кругом прав и обязанностей.

Поэтому в данном случае противоправное поведение заключается не в совершении запрещенного, но в совершении недопускаемого действия. Таким образом, освобождение от обязанности возмещения вреда возможно, только если государственный орган был управомочен на его причинение, иными словами, причинил вред теми действиями, которые прямо разрешены законом.

Исследователь отмечает, что Бюджетным Кодексом РФ определены субъекты имущественной ответственности в случае причинения вреда федеральными или региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджет, за счет которого будет осуществляться компенсация вреда. Возмещение государством причиненного вреда не должно исключать регрессной ответственности за неправомерные действия к непосредственным причинителям вреда – должностным лицам государственных органов, если вина их будет установлена вступившим в законную силу решением суда.

Своими особенностями обладает процедура привлечения к конституционной ответственности. При этом, специфической особенностью публичного права является наличие в его системе норм, устанавливающих разного рода правовые иммунитеты. Установление иммунитета в отношении должностных лиц органов государственной власти, безусловно, необходимо в разум-

ных пределах. В то же время усложнение процедуры привлечения указанных лиц к ответственности на практике часто ведет вовсе к освобождению их, а также государства в целом от ответственности (должностных лиц перед государством, государства — перед частными лицами).

В третьем параграфе — «Состояние законности и пути совершенствования института юридической ответственности государства в Российской Федерации» — автор делает попытку оценить современное состояние законности в деятельности государственных органов и должностных лиц, выявить факторы, отрицательно влияющие на состояние законности, выработать предложения по совершенствованию института юридической ответственности.

Проанализировав статистические данные, нормативно-правовые акты, посвященные вопросам организации и деятельности аппарата государства, автор делает вывод, что состояние законности характеризуется правовой базой функционирования государственного аппарата и деятельности иных субъектов. Именно от полноты и качества нормативно-правового регулирования общественных отношений в конечном счете зависит соблюдение законов и реальность режима законности. Критерием оценки законности является также качественная оценка реализации права, нормативных предписаний органами государственной власти и их должностными лицами в процессе осуществления ими своих функций. Режим законности должен являться общим для всех сфер государственного строительства, для всех отраслей права. Проблема обеспечения законности в государственном управлении имеет комплексный характер, выходящий на социологический, политический и иные, вплоть до личностного, уровни жизнедеятельности людей. Важное место обеспечения законности в деятельности органов государства занимает контроль за соблюдением последней. Одним из важнейших факторов, ведущих к злоупотреблениям должностными полномочиями и нарушению законности, является отсутствие ответственности государственных служащих за правонарушения.

В параграфе на основе анализа факторов, влияющих на состояние законности деятельности государства, его органов и должностных лиц, рассматриваются возможности использования института юридической ответственности для повышения уровня законно-

сти. На основе анализа нормативно-правовой базы деятельности органов государства диссертант делает вывод об отсутствии в законодательстве реальных механизмов юридической ответственности органов государственной власти (в отличие от возможности привлечения к ответственности должностных лиц). Объективной предпосылкой этого является сложность определения формальных критериев оценки деятельности органов государства и формулирования составов правонарушений.

Указывается, что в целях дальнейшего развития и совершенствования рассматриваемого института при осуществлении правотворческой деятельности автором указывается на необходимость четкого определения круга субъектов, ответственных за надлежащее осуществление тех или иных полномочий, и мер юридической ответственности за их неисполнение, ненадлежащее исполнение или злоупотребление ими; должны предусматриваться определенные юридические последствия неправомерной деятельности не только в отношении государства, его органов и должностных лиц как специальных субъектов, чей статус не предусматривает возможности установления целого комплекса юридических санкций, но и в отношении конкретных лиц, которые, находясь на государственной службе и действуя от имени государства, совершают правонарушения; должны устанавливаться количественные и качественные показатели работы органов государственной власти и их должностных лиц. Также важно установить баланс между необходимостью обеспечить независимость и неприкосновенность должностных лиц государственных органов и исключить злоупотребления и произвол с их стороны.

Таким образом, важнейшим условием построения в Российской Федерации правового государства является обеспечение законности в его деятельности.

В заключении обобщены основные выводы исследования, сформулированы предложения диссертанта по совершенствованию института юридической ответственности государства.

**Основные положения диссертационного исследования,
опубликованные в следующих работах**

Статьи, опубликованные в ведущих и рецензированных журналах и изданиях указанных в перечне ВАК:

1. Агаджанов, А.А. О некоторых проблемах юридической ответственности государства / А.А. Агаджанов // Проблемы и вопросы теории и истории государства и права: Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Челябинск, Серия «Право». Выпуск 7. № 5(60) 2006. С. 5-7. – 0.3 пл.

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

2. Агаджанов, А.А. Ответственность как средство укрепления законности в федеративных отношениях российского государства / А.А. Агаджанов // Проблемы правовой безопасности России. Материалы 56-й научно-практической конференции. – Челябинск: Южно-Уральский государственный университет юридического факультет, 2004. С. 85-90. – 0,4 пл.

3. Агаджанов, А.А. Ответственность в федеративных отношениях органов государственной власти России / А.А. Агаджанов // Актуальные проблемы права России и стран СНГ. Материалы VIII международной научно-практической конференции. Часть 1. – Челябинск: Южно-Уральский государственный университет юридического факультет, 2006. – С. 199-201. – 0.3 пл.

4. Агаджанов, А.А. Юридическая ответственность коллегальных органов государственной власти / А.А. Агаджанов // Актуальные проблемы права России и стран СНГ. Материалы VIII международной научно-практической конференции. Часть 1. – Челябинск: Южно-Уральский государственный университет юридического факультет, 2006. – С. 202-205. – 0.3 пл.

5. Агаджанов, А.А. Юридическая ответственность органов государственной власти как разновидность государственно-правового принуждения / А.А. Агаджанов // Ученые записки. Сборник научных трудов. Выпуск 3. – Оренбург: Государственный университет. – 2006. С. 330-334. – 0.5пл.

Агаджанов Андрей Азатович

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА
КАК ГАРАНТИЯ ЗАКОННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ
И ПРАКТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать. 13.11.2006. Формат 60x84/16.
Усл. печ. л. 1,5. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Заказ № 84. Тираж 150 экз.

Участок оперативной полиграфии
Челябинского юридического института МВД России
454081, г. Челябинск, ул. Либединского, 41