

УДК 342.5

## ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ\*

А. В. Малько

*Саратовский филиал Института государства и права РАН*

В. В. Субочев

*Пятигорский государственный технологический университет*

Поступила в редакцию 15 марта 2009 г.

**Аннотация:** статья посвящена исследованию востребованного временем института ответственности публичной власти. Рассматриваются цели, основания, принципы, пределы ответственности органов публичной власти. Особое внимание уделено ответственности за нарушение законных интересов — одной из значимых форм правовых дозволений.

**Ключевые слова:** публичная власть, ответственность, законные интересы, основания юридической ответственности, позитивная ответственность.

**Abstract:** the article is devoted to the search of the actual institution of responsibility of public power. Purposes, basis, principles, limits of responsibility for infringement of legal interests — one of the significant forms of law permissions — are searched.

**Key words:** public power, responsibility, legal interests, basis of judicial responsibility, positive responsibility.

Правовая жизнь современной России убедительно свидетельствует о том, что ответственность органов публичной власти — неотъемлемый элемент демократизации общества, эффективный инструмент защиты прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

Вместе с тем об ответственности публичной власти как о полноценном правовом институте, находящемся «на страже» интересов личности, общества и государства, говорить преждевременно. Сложившаяся ситуация объясняется рядом причин, среди которых в качестве наиболее очевидных можно назвать недостаточно высокий уровень правовой культуры и правовой активности населения, чрезвычайную забюрократизированность органов власти различных уровней, откровенную коррупцию, процветающую в среде государственных и муниципальных служащих<sup>1</sup>, отсутствие системы контроля исполнения предписаний, принятых вышестоящими инстанциями, традиционную для нашего го-

---

\* Статья написана при поддержке РФФИ, проект № 07-06-00211-а.

<sup>1</sup> См.: Антикоррупционная политика в современной России / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2006.

© Малько А. В., Субочев В. В., 2009

сударства «обезличенность» решений и «отсутствие крайнего» в случаях выявления фактов прямого нарушения субъективных прав, свобод и законных интересов со стороны властных органов.

Подобное положение недопустимо для государства, взявшего курс на построение демократического общества с развитой системой охраны и защиты интересов своих граждан, что актуализирует разработку полноценной концепции института ответственности публичной власти с поэтапным ее внедрением в правовую действительность.

Полагаем, что начальным этапом построения обозначенной концепции должны выступить систематизация доктринальных установок, касающихся природы и сути публичной власти, целей и критериев привлечения последней к ответственности, а также конструирование конкретных правотворческих механизмов, позволяющих не только прописать, но и реализовать исследуемый весьма специфический вид юридической ответственности, так или иначе проявляющий себя как в публично-правовых, так и в частно-правовых отраслях российского права.

Ответственность публичной власти — это не есть специфическое свойство определенной «касты» «властвующих», которое, в лучшем случае, должно быть продекларировано в отдельных нормативно-правовых актах. Данный институт охватывает и характеризует деятельность всех тех публичных участников правоотношений, правомочия которых затрагивают интересы значительного круга лиц, будь то орган государственной власти, политическая партия, общественное движение либо избирательная комиссия, предоставляющих публичные услуги в рамках реализации признанных (подтвержденных) государством властных полномочий.

Ответственность органов публичной власти, будучи разновидностью юридической ответственности в целом, может быть как позитивной, так и негативной (ретроспективной).

К сожалению, в настоящее время позитивная ответственность публичной власти, которую справедливо трактуют как внутреннее отношение субъекта права к своему долгу в части выполнения требований норм права<sup>2</sup>, предстает лишь в виде моделирования отдельных элементов правового государства, не становясь принципом деятельности властных структур. Между тем взаимное уважение субъективных прав, свобод и законных интересов не только граждан, населения, избирателей, но и органов публичной власти по отношению друг к другу — залог их эффективной работы.

Что же касается негативной (ретроспективной) ответственности структур публичной власти, то, как нам представляется, она должна наступать за непредоставление (некачественное предоставление) публичных услуг, что повлекло нарушение субъективных прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

<sup>2</sup> См.: Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 50.

Подчеркнем, что основанием ответственности органов публичной власти должно служить не только нарушение субъективных прав и свобод участников правоотношений, но и их законных интересов.

Приоритетом современной юридической доктрины, по нашему мнению, и должна выступить разработка целей, оснований и принципов ответственности публичных участников правоотношений за нарушение такого дозволительного правового средства, как законный интерес, под которым необходимо понимать стремление субъекта пользоваться определенным социальным благом и в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов, которое в определенной степени гарантируется государством в виде юридической дозволенности, отраженной в объективном праве либо вытекающей из его общего смысла.

Обратим внимание на то, что в ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»<sup>3</sup>, например, подчеркивается, что задачами арбитражных судов является защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан, что непосредственно пересекается с подобными же установлениями ст. 2 АПК РФ<sup>4</sup>.

В ст. 336.36 Налогового кодекса РФ говорится о льготах при защите законных интересов детей<sup>5</sup>, ст. 21 Трудового кодекса РФ гласит о том, что работник имеет право на защиту своих прав и законных интересов<sup>6</sup>. В ст. 210 Трудового кодекса РФ «Государственная политика в области охраны труда» сказано, что государство защищает интересы работников, пострадавших от несчастных случаев на производстве, а ч. 3 ст. 69 Земельного кодекса РФ<sup>7</sup>, наряду со многими другими нормативно-правовыми актами, предусматривая право на обжалование действий, ущемляющих законные интересы, косвенно свидетельствует о предполагаемой *ответственности* за поступки, их нарушающие.

Логически заключить отмеченное выше можно следующим вопросом: предполагает ли прописанная в законодательстве охрана и защита законных интересов ответственность за их нарушение? Предполагает ли вообще защита ответственность?

Единственно верный в рассматриваемом контексте алгоритм рассуждений должен выглядеть примерно следующим образом: если государство гарантирует защиту законных интересов, то их нарушение, равно предполагающее и нарушение соответствующих императивных предписаний, касаемых соответствующих вариантов поведения, должно пред-

---

<sup>3</sup> Об арбитражных судах РФ : Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 г. № 1-ФКЗ (с изм. от 25.03.04) // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

<sup>4</sup> См.: АПК РФ от 24.07.2002 г. // Парламентская газета. 2002. 27 июля.

<sup>5</sup> См.: Налоговый кодекс РФ от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ // Парламентская газета. 2000. 10 авг.

<sup>6</sup> См.: Российская газета. 2001. 31 дек.

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

полагать адекватную реакцию компетентных государственных органов в виде наложения мер ответственности на виновное лицо. Таким образом, постулат о неизбежной *ответственности* субъекта, нарушившего охраняемые законом интересы, верен.

Обозначенный тезис кажется вполне очевидным; в противном же случае государственная защита окажется лишь фикцией, формальным безжизненным субстратом, не имеющим шансов быть поставленным во главу угла в механизме правового регулирования разнородных процессов. Ответственность же — основной «действующий» элемент государственной защиты, наиболее действенное негативное последствие для правонарушителя.

Вместе с тем если защита законных интересов провозглашается повсеместно (сделать это нетрудно), то об ответственности за нарушения законных интересов, тем более органов публичной власти, в нормативно-правовых актах практически ничего не говорится. «Ответственность в соответствии с действующим законодательством» — формулировка, в лучшем случае свидетельствующая о негативных последствиях нарушения объекта, правом гарантированного.

Понятно, что не всегда возможно обеспечить реализацию того или иного законного интереса; не всякий законный интерес целесообразен, адекватен действующим предписаниям; зачастую неясно, какому из «конфликтующих» законных интересов компетентный государственный орган должен отдать предпочтение<sup>8</sup>. Тем не менее это не повод для того, чтобы концепция ответственности органов публичной власти за нарушение законных интересов так долго оставалась в тени.

Считаем, что в соответствии с сущностью, природой и структурой законных интересов требования правовых норм, за нарушение которых и может наступить юридическая ответственность, распространяются на такое поведение субъекта, которое не должно активными действиями препятствовать реализации законного интереса третьим лицом, если это не ущемляет его собственные субъективные права и не мешает выполнять возложенные законом либо договором обязанности.

Таким образом, *основаниями юридической ответственности* за нарушение законных интересов являются виновные активные действия органов публичной власти, прямо направленные на препятствование реализации соответствующих закону стремлений субъекта правоотношений по обладанию определенными социальными благами.

Законные интересы ущемляются не сами по себе, не изолированно от принадлежащих субъекту прав. Именно ущемление в определенных правах участника правоотношения и приводит, как следствие, к ущемлению его законных интересов.

Другими словами, нарушение субъективных прав лица практически однозначно приводит к ущемлению целого ряда его законных интере-

<sup>8</sup> См.: Субочев В. В. Законные интересы в механизме правового регулирования. М., 2007. С. 92—117.

сов, однако имеют место случаи препятствования в осуществлении лицом своих законных интересов без нарушения или оспаривания его субъективных прав.

Вместе с тем ответственность за нарушения законных интересов производна от существующих прав и обязанностей субъектов.

*Ответственность* органа публичной власти, виновно нарушившего законный интерес, может выражаться в том, что она будет обязана:

1. Прекратить действия, препятствующие реализации законного интереса субъекта. Это выступает действенной мерой ответственности, поскольку воздействие на поведение субъекта связано с влиянием и на его законные интересы, что в каждом конкретном случае способно выступать весьма эффективным ограничивающим фактором. Если же действие, которое препятствует реализации законного интереса одного субъекта, является способом и формой реализации охраняемых законом интересов другого — это уже приводит к конфликту законных интересов, который должен разрешаться субъектами либо самостоятельно, либо при помощи компетентных органов.

Подобные ситуации «конфликтов законных интересов» возникают повсеместно. Здесь важным является именно ограничивающее воздействие на поведение контрсубъектов как мера ответственности за нарушение чьих-либо законных интересов.

Даже если отмеченная мера и ущемит законные интересы другого лица, то это будет той степенью претерпевания неблагоприятных последствий, которая и заложена в юридической ответственности как правовом институте.

2. Возместить прямой ущерб, который был нанесен лицу в результате препятствования осуществлению его интересов. Несмотря на то, что доказать вероятность такого ущерба достаточно сложно, он вполне может быть причинен субъекту в результате невозможности реализации определенных соответствующих закону стремлений.

3. Возместить полученный моральный ущерб. Если материальные потери, вызванные нарушением законного интереса, обосновать достаточно сложно, то моральный вред, в случае ущемления действительно целесообразных и разумных законных интересов, как правило, очевиден. Препятствование удовлетворению возникшей потребности всегда связано с резким недовольством субъекта, его переживаниями. Тем более это справедливо, если речь идет о невозможности удовлетворить законные потребности правомерным поведением по чьей-либо вине. Компенсация морального вреда будет одновременно выступать и мерой наказания виновного лица, и наиболее действенным возмещением неполученного тому, чьи законные интересы были ущемлены.

Ответственность за нарушение законных интересов может выражаться и другими способами воздействия на публичных участников правоотношений. Специфика исследуемого вида ответственности включает

ся в том, что на нарушителя законного интереса могут возлагаться дополнительные обязанности совершить какое-либо действие, ему может быть вынесено предупреждение компетентных органов о недопустимости подобного варианта поведения, могут использоваться и другие рычаги ограничивающего воздействия.

*Основным принципом* ответственности за нарушение законных интересов является то, что она не должна ущемить реализацию законных интересов или какие-либо права нарушителя в большей степени, чем был причинен ущерб или неудобства потерпевшему лицу.

*Основной чертой* данного вида ответственности является то, что она позволяет заинтересованному субъекту реализовать охраняемый законном интерес (это является первоочередным приоритетом) и наказать нарушителя законного интереса (это уже ретроспективный аспект ответственности, имеющий второстепенный характер).

В контексте изложенного выделим основные *цели существования юридической ответственности* за нарушение законных интересов.

**Цель 1.** Содействие реализации законных интересов субъекта, устранение препятствий, возникающих по вине органов публичной власти на пути осуществления соответствующих закону и им незапрещенных стремлений. Отмеченная цель является приоритетной, играющей наиболее заметную и значимую роль в правообеспечительном механизме реализации законных интересов.

**Цель 2.** Воздействие на нарушителя интересов на основе возможности государственного принуждения и властных полномочий органов, компетентных участвовать в развитии определенных отношений. Данное воздействие воплощается в жизнь в виде применения к нарушителю обязанности претерпевать (испытывать) неблагоприятные последствия за совершенные деяния. Это позволяет:

а) восстановить нарушенную справедливость и вернуть баланс существующим общественным связям и отношениям;

б) осуществить карательный аспект ответственности по отношению к виновному лицу, что присуще ответственности любого вида, в том числе и ответственности за нарушение законных интересов;

в) дисциплинировать органы публичной власти, бороться с кажущейся вседозволенностью в их работе и обезличенностью в принятии решений.

**Цель 3.** Предупреждение более опасных правонарушений, которые могут выразиться в ущемлении субъективных прав, нарушениях конкретных предписаний и требований нормативно-правовых актов. Меры воздействия на субъекта, нарушающего чей-либо законный интерес, являются своеобразным сигналом к анализу своих действий и прекращению определенного поведения. В этом также заключается и предупредительная, профилактическая функция ответственности за нарушения законных интересов.

**Цель 4.** Обеспечение баланса в сосуществовании различных законных интересов в обществе, в том числе и тех, которые взаимоисключают

друг друга. Понятно, что даже в самом простом правоотношении, где друг другу корреспондируют не только права, но и обязанности, законные интересы его участников будут практически наверняка находиться в противоборстве. Однако существование юридической ответственности выступает в роли правового средства, с одной стороны, обеспечивающего терпимость и понимание к законным интересам контр-субъекта, с другой — сдерживающего «борьбу интересов» с использованием незаконных методов и средств.

Считаем целесообразным остановиться на проблемах применения института ответственности за нарушения законных интересов и предложить конкретные шаги по оптимизации данного механизма.

1. В настоящее время отсутствует законодательно обоснованная доктрина ответственности за нарушения законных интересов, не обозначены ни ее структура, ни виды, ни механизм применения в отдельных случаях. Понятно, что законные интересы, в отличие от субъективных прав, не могут непосредственно вытекать из правовых актов, поэтому и ответственность за их нарушения четко определить также практически невозможно, но должны быть разработаны общие начала ее применения, принципы возложения и пределы осуществления. Это чрезвычайно важно, и отсутствие подобных положений существенно затрудняет работу правоприменительных структур по делам, вытекающим из нарушений охраняемых законом интересов.

Законодателю необходимо не только правильно обозначить саму категорию «законный интерес» (чего также пока не сделано), но и определить основные виды ответственности, которые могут применяться за ее нарушение, пределы возложения определенных обязанностей на виновного субъекта.

Помимо сказанного Конституционному, Верховному и Высшему Арбитражному судам Российской Федерации важно активизировать разъяснительную работу по доведению до сведения всех инстанций практики рассмотрения споров, связанных с нарушением законных интересов, и определения степени ответственности виновной стороны.

2. При рассмотрении случаев, связанных с проблемами в реализации законных интересов и аспектами применения адекватных мер юридической ответственности, необходимо обращать внимание на тот факт, что зачастую имеет место не виновное ущемление какой-либо стороны в своих законных стремлениях, а жизненное, «правовое противоборство» различных участников правоотношений, имеющих различные позиции.

Здесь особенно актуальной задачей, стоящей перед правоприменительными органами, является правильная и объективная оценка ситуации с тем, чтобы не пойти на поводу ни у какой из сторон и не форсировать события, развивающиеся в нормальном русле. Понятно, что бывают и тупиковые ситуации, когда стороны действительно обоюдно виновны и необходимо вмешательство компетентных органов.

Однако существует и масса злоупотреблений, опирающихся на возможность защиты своих, якобы нарушенных законных интересов. В таком случае очень важно грамотно и объективно «пользоваться» институтом ответственности с тем, чтобы не «перегнуть палку» и не ограничить кого-либо из субъектов в реализации своих желаний.

3. Отмеченное во многом опирается в проблематичность установления действительно виновной стороны в ущемлении чьих-либо охраняемых законом интересов. Во-первых, чрезвычайно трудно установить саму вину в нарушении интересов субъекта; во-вторых, в отдельных случаях, виновная сторона может достаточно легко опровергнуть выдвигаемые против нее обвинения, ссылаясь на свои интересы и обязанности.

4. В случае нарушения законных интересов достаточно трудно подобрать ту меру ответственности, которая бы соответствовала характеру совершенного деяния и его последствиям. Зачастую ущемляется «лишь» законный интерес, а последствия этого выражаются в нанесении чрезвычайно серьезного как морального, так и материального ущерба стороне. Меры ответственности, которые вправе применить компетентный орган, вряд ли могут восстановить нарушенный баланс и справедливость.

Исходя из этого, законодателю необходимо задуматься и над тем, как сопоставить меры юридической ответственности за нарушение охраняемых законом интересов с последствиями, вызванными деянием, более тщательно анализировать причинно-следственные связи в рассматриваемом институте.

В любом случае механизм ответственности органов публичной власти за нарушение законных интересов позволит не только многократно умножить потенциал дозволительного метода правового регулирования, эффективно защитить правомерные стремления всех участников правоотношений, но и дисциплинировать саму власть, что в настоящее время представляется весьма актуальным.

*Саратовский филиал Института государства и права РАН*

*Малько А. В., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, вице-президент Ассоциации юридических вузов России*

*Пятигорский государственный технологический университет*

*Субочев В. В., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин*

*Saratov Department of State and Law Institute RAS*

*Malko A. V., Doctor of Justice, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Vice-president of Violence Institution Association in Russia*

*Pyatigorsk State Technological University*

*Subochev V. V., Candidate of Justice, Associate Professor of the Chair of State and Legal Disciplines*