

12.00.00 ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

12.00.00 LAW SCIENCES

УДК 342.5
ББК 67.407

DOI: 10.25683/VOLBI.2018.43.234

Ryzenkov Anatoly Jakovlevich,
doctor of law, professor,
professor of the department of civil law,
Volgograd institute of business,
Volgograd,
e-mail: 4077778@list.ru

Рыженков Анатолий Яковлевич,
д-р юрид. наук, профессор,
профессор кафедры гражданского права
Волгоградского института бизнеса,
г. Волгоград,
e-mail: 4077778@list.ru

О ПРИНЦИПЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ, А ТАКЖЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧЕЛОВЕКА

ON THE PRINCIPLE OF RESPONSIBILITY OF THE PUBLIC AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS ENTITIES, AS WELL AS BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FOR THE PROVISION OF FAVORABLE CONDITIONS FOR HUMAN LIFE

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
12.00.02 – Constitutional law; constitutional litigation; municipal law

В статье доказываемся, что исследуемый принцип имеет два варианта толкования в российской юридической науке. С одной стороны, его можно понимать в смысле позитивной ответственности органов публичной власти, их обязанности правомерного поведения и добросовестного исполнения своих обязанностей, а также в смысле ретроспективной ответственности, а именно конституционной и муниципальной ответственности не отдельных должностных лиц, а органов государственной власти (государства в целом) и органов местного самоуправления. И хотя в последней трактовке такая ответственность за нарушения градостроительного законодательства пока еще ни разу не наступала, исследуемый принцип можно понимать в смысле долгосрочной стратегии законодателя.

The article proves that the principle under study has two variants of interpretation in the Russian legal science. On the one hand, it can be understood in the sense of positive responsibility of public authorities, their duty to conduct lawfully and conscientiously perform their duties, as well as in terms of retrospective responsibility, namely the constitutional and municipal responsibility of not individual officials, but state bodies power (the state as a whole) and the local self-government bodies. And although in the last interpretation such a responsibility for violation of town-planning legislation has not yet occurred the principle under investigation can be understood in the sense of a long-term strategy of the legislator.

Ключевые слова: орган власти, принцип, ответственность, градостроительная деятельность, муниципалитет, ретроспективная ответственность, позитивная ответственность, возмещение вреда, отрасль законодательства, жизнедеятельность.

Keywords: authority, principle, responsibility, town-planning activity, municipality, retrospective responsibility, positive responsibility, compensation for harm, branch of legislation, livelihoods.

Введение

Вопрос о принципах права и принципах отраслей права продолжает сохранять свою актуальность. Принципы градостроительного законодательства тут не являются исключением, поскольку (вместе с конкретизирующими их нормами и институтами) регламентируют весьма значимые для общества вопросы поиска баланса частных и публичных интересов в сфере градостроительства, что особенно актуально в контексте вопросов охраны природы.

Из этого следует, что **актуальность** разработки данной проблемы состоит в рассмотрении роли и значения принципов градостроительного законодательства в определении перспектив развития системы градостроительного права в целом. **Научная новизна** исследования заключается в том, что до настоящего времени принцип ответственности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека практически не был исследован в теории градостроительного права. **Цель** исследования — выявить содержание и механизм реализации данного принципа, основные подходы к его пониманию в правовой науке.

Основная часть

Поскольку осуществление градостроительной деятельности происходит при самом активном участии органов государственной власти и органов местного

самоуправления, вопрос об их ответственности является весьма важным в системе гарантий прав субъектов градостроительной деятельности.

Исследуемый принцип необходимо рассматривать в контексте еще двух принципов градостроительного законодательства: принципа ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности и принципа возмещения вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме. Проблема их взаимодействия состоит в следующем. Градостроительный кодекс РФ от 24 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее — ГрК РФ) неоднократно упоминает в разных статьях и контекстах вопросы ответственности, однако в подавляющем большинстве случаев речь идет о договорной ответственности (или ответственности членов саморегулируемых организаций), реже — об ответственности отдельных должностных лиц. В трех случаях в ГрК РФ речь идет непосредственно об ответственности органов государственной власти, связанной с возмещением вреда (причем ряд авторов [1] полагает, что в этом и заключается исследуемый принцип):

1) при недостаточности имущества государственного казенного учреждения, которое провело государственную экспертизу проектной документации и (или) государственную экспертизу результатов инженерных изысканий, субсидиарную ответственность за вред, причиненный вследствие разрушения, повреждения здания, сооружения либо части здания или сооружения, объекта незавершенного строительства, несет РФ или ее субъект;

2) в случае причинения вреда вследствие разрушения или повреждения многоквартирного дома, его части, нарушения требований к обеспечению безопасной эксплуатации многоквартирного дома; если указанный вред причинен вследствие недостатков работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, солидарно с техническим заказчиком, лицом, выполнившим работы по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, ответственность может нести также Российская Федерация или ее субъект, если вред причинен в результате несоответствия построенного, реконструированного объекта капитального строительства и (или) работ, выполненных в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, требованиям технических регламентов и (или) проектной документации и имеется положительное заключение органа государственного строительного надзора;

3) ГрК РФ предусматривает возможность выплаты компенсаций органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу физических лиц, что не освобождает лицо, виновное в причинении такого вреда, от ответственности.

Таким образом, отдельный принцип и ст. 58 ГрК РФ посвящены ответственности (административной, уголовной, имущественной, дисциплинарной) граждан, должностных и юридических лиц; есть отдельный принцип и статьи 59–61, посвященные вопросам

возмещения вреда, в том числе органами государственной власти и местного самоуправления. Наконец, исследуемый принцип также посвящен ответственности органов публичной власти.

Каково же соотношение указанных принципов и правовых норм, регламентирующих их реализацию? Нет ли здесь какого-либо дублирования?

Из текста ГрК РФ прямого ответа на этот вопрос не прослеживается, однако можно предложить два варианта ответа на него, позволяющие объяснить соотношение упомянутых трех принципов градостроительного права.

1. В общей теории государства и права много говорится о позитивной и ретроспективной ответственности. Позитивная ответственность — это правомерное поведение субъекта права. Многие ученые отрицают ее существование [2]. Основным же аргументом ее сторонников является мысль о том, что юридическая ответственность представляет собой не только ответственность за уже совершенные противоправные деяния (негативный аспект), но и ответственность за надлежащее исполнение возложенных обязанностей, это осознанием субъектом права своего поведения как правомерного, «...а также соответствующих последствий такого поведения и его социальной значимости (к примеру, чувство долга), с достижением высоких результатов в работе (деятельности), с определенным внутренним состоянием индивида, с его отношением к порученному делу, к государству, обществу, коллективу, к своему поведению, с неуклонным исполнением обязанностей, возложенных законом, с обязанностью субъекта действовать в рамках правовых предписаний. Именно такое понимание «позитивной» юридической ответственности противопоставляется «негативной» юридической ответственности» [3].

Под последней же понимается «...охранительное отношение между правонарушителем и государством, в соответствии с которым правонарушитель обязан претерпевать за совершенное правонарушение лишения личного (организационного) или имущественного характера, а государство обязано применить в отношении него меры государственного принуждения» [4].

При понимании исследуемого принципа в этом смысле получается, что он означает исполнение должностными лицами органов публичной власти возложенных на них функций, за неисполнение которых наступает обычная (ретроспективная) ответственность, которой посвящен специальный принцип ответственности и ст. 58 ГрК РФ. Такое толкование исследуемого принципа объясняет отсутствие в ст. 2 ГрК РФ отдельного принципа, посвященного функциям органов управления в сфере градостроительной деятельности.

Именно в таком смысле неоднократно высказывались Э. К. Трутнев и Л. Е. Бандорин, принимавшие участие в разработке проекта Градостроительного кодекса РФ, которые пишут об ответственности органов публичной власти, утвердивших генеральный план (и тем самым взявших на себя перед населением обязательства по его реализации); об ответственности органов публичной власти, утвердивших документацию градостроительного проектирования; ответственности государственного органа за принятие проекта зон охраны объектов культурного наследия, а также в иных случаях [5].

В других комментариях к ГрК РФ данная мысль выражена еще более четко: указывается, что в исследуемом

принципе речь идет о правовой позитивной ответственности, то есть нацеленной на будущее обязанности «... органов публичной власти по надлежащему осуществлению полномочий в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека. В таком понимании (в отличие от так называемой «негативной» юридической ответственности за совершенное правонарушение...) ответственность носит не столько правовой, сколько социально-политический характер, выражающий некий служебный долг указанных органов публичной власти перед обществом и гражданами за надлежащее осуществление служебных полномочий по обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности человека» [6].

Из этого можно сделать вывод о межотраслевой природе исследуемого принципа, поскольку, например, в ст. 3 Закона РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» мы встречаем точно такой же принцип — принцип ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.

2. Исследуемый принцип можно понимать буквально: как ответственность не отдельного должностного лица, а всего органа публичной власти за неисполнение (ненадлежащее исполнение) возложенных на него функций, то есть в смысле не позитивной, а особого вида ретроспективной ответственности. В юридической науке продолжаются дискуссии об основаниях и элементах конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов публичной власти, а, поскольку этот вопрос окончательно в науке не решен, законодатель и не стал включать в перечень видов юридической ответственности в ст. 58 ГрК РФ эти два вида юридической ответственности.

Представляется, что последний вариант толкования исследуемого принципа выглядит предпочтительней, поскольку позиция противников позитивной ответственности представляется наиболее обоснованной. Между тем вопрос о том, что именно следует понимать под конституционной (муниципальной) ответственностью не получил окончательного решения в науке.

Наиболее распространенный подход предполагает понимание конституционной ответственности как отдельного, самостоятельного вида юридической ответственности — это закрепленная конституционно-правовыми нормами «... обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия» [7]. Данный вид ответственности характеризует ряд специфических признаков, функций, оснований и санкций.

Другие авторы предлагают рассматривать категорию «механизм обеспечения конституционной ответственности» не только в ее узком понимании как реализацию мер конституционной ответственности, но и как «... длительный процесс, делящийся на различные стадии. На каждой стадии действуют свои юридические средства и методы, а в совокупности они и составляют механизм обеспечения конституционной ответственности, посредством

которых поведение субъектов конституционно-правовых отношений приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права» [8]. Таким образом, конституционная ответственность наступает за ненадлежащее осуществление публичной власти должностными лицами и органами государственной власти. К важнейшим особенностям данной ответственности, отличающей ее от других видов ответственности, в правовой науке обычно относят ее особый субъектный состав (органы государственной власти и их должностные лица), а также тот факт, что субъекты конституционной ответственности могут нести ответственность не только за свои собственные действия, но и за действия или поведение своих подчиненных [9].

В качестве санкций конституционно-правовой ответственности можно назвать импичмент Президенту (отстранение Президента РФ от должности), роспуск Правительства РФ либо представительного органа РФ (субъекта РФ), отзыв депутата законодательного органа государственной власти и т. д.

Наряду с конституционной ответственностью в правовой науке выделяют муниципально-правовую ответственность, относительно юридической природы которой нет единства мнений. Тем не менее следует заметить, что наличие специфических юридических особенностей муниципально-правовой ответственности позволяет выделить ее в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, направленного на охрану интересов населения муниципального образования, законных интересов местного сообщества. Основанием такого выделения является то, что данный вид ответственности обеспечен своеобразным набором санкций, применяемых к специальному субъекту за совершение особого вида правонарушения — муниципального деликта. В связи с этим муниципально-правовая ответственность рассматривается как «... комплексный институт отрасли муниципального права, в котором по предметному признаку объединены разнообразные по своей природе правовые нормы, регулирующие отношения в сфере местного самоуправления» [10]. Можно предложить следующую классификацию муниципальных санкций (как закрепленных в законодательстве, так и существующих в теории), которые подразделяются на универсальные санкции (выражение недоверия, общественное порицание, отмена нормативных правовых актов, в том числе и признание их противоречащими законодательству) и специальные санкции (отзыв или лишение специального мандата, отставка, роспуск).

В ряде субъектов РФ есть практика привлечения представительных органов местной власти к ответственности перед государством посредством их роспуска. Применение такой санкции, как роспуск, в качестве наиболее высокой меры конституционной (муниципальной) ответственности перед государством происходит не часто, а одним из «... оснований для применения данной санкции является принятие муниципальным представительным органом правового акта, противоречащего нормативным актам с большей юридической силой» [11]. Таким образом, второй вариант толкования исследуемого принципа предполагает понимание ответственности органов публичной власти как конституционной (муниципальной) ответственности. И хотя пока еще нет примеров привлечения ни одного органа публичной власти к такой ответственности за нарушение требований градостроительного законодательства,

это не отрицает возможность совершения таких действий в будущем. Любой принцип права — это основная идея, вектор развития соответствующей отрасли права, который создает перспективные направления ее функционирования, поэтому в данный момент он может и не проявлять себя.

В заключение необходимо остановиться на объекте исследуемого градостроительного принципа, а именно на категории «благоприятные условия жизнедеятельности человека», за нарушение которых и предусмотрена ответственность органов публичной власти. При рассмотрении данной категории необходимо выяснить ее отличия от смежных правовых конструкций, главным образом от правовой категории «благоприятная окружающая среда». Последняя достаточно хорошо исследована в юридической науке.

Так, А. П. Анисимов предлагает понимать под благоприятной окружающей средой такое состояние среды обитания человека, которое соответствует «...нормативам, касающимся ее чистоты, ресурсоемкости, экологической устойчивости, видового разнообразия, способности удовлетворять потребности граждан в отдыхе, туризме, лечении, а также включать в себя эталонные участки природы, не тронутой человеческой жизнедеятельностью» [12].

В научной доктрине нет единства мнений о соотношении права на благоприятные условия жизнедеятельности и благоприятную окружающую среду. А. В. Фокин считает, что право человека на благоприятные условия жизнедеятельности не является составной частью права человека на благоприятную окружающую среду. Кроме того, по его мнению, нельзя утверждать, что право человека на благоприятные условия жизнедеятельности, которое закрепляет ГрК РФ, — это право на благоприятное состояние природной среды отдельно взятого населенного пункта или его части. Дело как раз заключается в том, что «природная» составляющая в праве человека на благоприятные условия жизнедеятельности невелика, и не является непосредственной целью территориального планирования и градостроительного зонирования [13].

Однако представляется, что между данными правами несколько более сложная и динамичная взаимосвязь. Создание благоприятных условий жизнедеятельности является целью не столько экологического права, сколько главным образом градостроительного законодательства, приводящего в ходе разработки документов территориального планирования и градостроительного зонирования «к общему знаменателю» положения нескольких отраслей законодательства (санитарного, экологического, земельного и т. д.).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Анисимов А. П., Чикильдина А. Ю. Градостроительный кодекс Российской Федерации: правовые новации (постатейный научно-практический комментарий). М., 2009. 544 с.
2. Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Сущность юридической ответственности в советском обществе. М.: Знание, 1974. 44 с.
3. Ануфриев А. Ю. Теоретические и практические аспекты реализации гражданской процессуальной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 266 с.
4. Зайцев В. А. Юридическая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах и процессуальный порядок ее реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 20 с.
5. Трутнев Э. К., Бандорин Л. Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» по паролю (дата обращения: 13.02.2018).
6. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ / под ред. Н. Н. Мельникова. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» по паролю (дата обращения: 13.02.2018).
7. Кушхова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. 28 с.

Другими словами, благоприятные условия жизнедеятельности человека — это совокупность социальных, природных и инфраструктурных объектов, создающих для населения комфортные условия проживания. Соответственно, данная зона комфорта не ограничивается только школами и больницами, дорогами, линиями электропередач и т. д. Большое значение имеет и качество окружающей среды, состояние природных объектов, которое можно обеспечить не только экологическим, но и санитарным законодательством.

Представляется, что проблема обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека носит межотраслевой характер и попадает в сферу действия трех отраслей законодательства: экологического, градостроительного и санитарного законодательства. Его взаимосвязь с санитарным законодательством состоит в том, чтобы посредством санитарных правил, гигиенических и иных нормативов определить качество воды, воздуха и почвы на территории муниципальных образований. Это и будет являться одним из условий обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения.

Остальные составные части данного права устанавливаются посредством региональных и местных нормативов градостроительного проектирования. Их разработка является обязанностью органов публичной власти (позитивной ответственностью), за нарушение которой в будущем органы власти будут привлекаться к конституционной (муниципальной) ответственности (в настоящий момент к дисциплинарной, административной и другим видам ответственности привлекаются только отдельные должностные лица).

Выводы и заключение

Таким образом, исследуемый принцип имеет два варианта толкования в российской юридической науке. С одной стороны, его можно понимать в смысле позитивной ответственности органов публичной власти, их обязанности правомерного поведения и добросовестного исполнения своих обязанностей, а также в смысле ретроспективной ответственности, а именно конституционной и муниципальной ответственности не отдельных должностных лиц, а органов государственной власти (государства в целом) и органов местного самоуправления. И хотя в последней трактовке такая ответственность за нарушения градостроительного законодательства пока еще ни разу не наступала, ее можно понимать в смысле долгосрочной стратегии законодателя.

8. Гороховцев О. В. Конституционная ответственность в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 28 с.
9. Гафуров М. С. Конституционно-правовая ответственность органов государственной власти в Республике Таджикистан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 27 с.
10. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 59 с.
11. Акопян А. В. Ответственность представительных органов местного самоуправления перед государством в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 27 с.
12. Анисимов А. П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду // Гражданин и право. 2009. № 2. С. 72–80.
13. Фокин А. В. Экологические права и обязанности человека и гражданина (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. 175 с.

REFERENCES

1. Anisimov A. P., Chikildina A. Yu. Urban Development Code of the Russian Federation: legal innovations (an article-by-article scientific and practical commentary). M., 2009. 544 p.
2. Samoshchenko I. S., Farukshin M. Kh. The essence of legal responsibility in Soviet society. M. : Knowledge, 1974. 44 p.
3. Anufriev A. Yu. Theoretical and practical aspects of the implementation of civil procedural responsibility : dissertation of the candidate of law. Saratov, 2014. 266 p.
4. Zaitsev V. A. Legal liability for violation of the legislation on taxes and fees and the procedural order of its implementation : abstract of the thesis of the candidate of law. M., 2003. 20 p.
5. Trutnev E. K., Bandorin L. E. Commentary on the Urban Development Code of the Russian Federation. M. : Prospekt, 2010. Password access from RLS «ConsultantPlus» (date of viewing: 13.02.2018).
6. Commentary to the Urban Development Code of the Russian Federation of 29 December 2004 No. 190-FZ / edited by N. N. Melnikova. Password access from RLS «ConsultantPlus» (date of viewing: 13.02.2018).
7. Kushkhova B. Z. The legal responsibility of public authority in modern Russia: the general theoretical aspect : abstract of dissertation of the candidate of law. Krasnodar, 2009. 28 p.
8. Gorokhovtsev O. V. Constitutional responsibility in the Russian Federation : abstract of dissertation of the candidate of law. M., 2008. 28 p.
9. Gafurov M. S. Constitutional legal responsibility of public authorities in the Republic of Tajikistan : abstract of dissertation of the candidate of law. M., 2013. 27 p.
10. Alekseev I. A. Municipal legal responsibility: problems of theory and practice : abstract of dissertation of the doctor of law. Rostov-on-Don, 2007. 59 p.
11. Hakobyan A. V. Responsibility of representative bodies of local self-government to the state in the Russian Federation : abstract of dissertation of the candidate of law. Rostov-on-Don, 2011. 27 p.
12. Anisimov A. P. The right of man and citizen to a favorable environment // Citizen and Law. 2009. No. 2. P. 72–80.
13. Fokin A. V. Environmental rights and duties of man and citizen (theoretical and legal aspect) : dissertation of the candidate of law. Volgograd, 2006. 175 p.

Как цитировать статью: Рыженков А. Я. О принципе ответственности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 2 (43). С. 255–259. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.43.234.

For citation: Ryzhenkov A. Ja. On the principle of responsibility of the public authorities of the Russian Federation and its entities, as well as bodies of local self-government for the provision of favorable conditions for human life // Business. Education. Law. 2018. No. 2 (43). P. 255–259. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.43.234.