

А.В. Малько, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук, Саратов (Россия)

Р.С. Маркунин, кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры теории государства и права
Саратовская государственная юридическая академия, Саратов (Россия)

Ключевые слова: юридическая ответственность; публичная власть; правовая политика; концепция правовой политики.

Аннотация: В статье исследуется место и роль юридической ответственности органов публичной власти. Делается вывод, что именно юридическая ответственность публичных органов выступает одним из средств защиты от произвола, обеспечивает поддержание баланса в системе сдержек и противовесов и гарантирует беспрепятственную реализацию прав и свобод человека и гражданина в современном обществе.

В условиях формирования правового государства и гражданского общества роль юридической ответственности должна возрастать, поскольку данный институт помимо того, что является средством решения многих иных задач, способен также выступать важнейшим инструментом, ограничивающим произвол в деятельности органов публичной власти. Считаю, что указанная возможность юридической ответственности настолько важна, что требуется выделить в проекте Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности самостоятельный раздел, посвященный системе юридической ответственности органов публичной власти.

Вообще вопрос ответственности публичной власти и вместе с ним властных субъектов относят к числу вечных. На протяжении всей истории многие ученые проводили исследования по нахождению необходимого баланса сочетания мер поощрения и наказания указанных субъектов в целях их эффективного функционирования и исполнения возложенных на них обязанностей.

В арсенале публичной власти находятся важнейшие ресурсы: право; методы и средства воздействия; подчиненность государственного аппарата, армии, налоговой системы и т.д. В связи с этим вызывает беспокойство наметившееся в последнее время стремление публичной власти к обособлению и усилению, в том числе и в обход действующего законодательства. Подобная ситуация порождает необходимость наличия системы юридической ответственности, которая позволяла бы сдерживать деятельность самой публичной власти в рамках закона.

В разрабатываемом нами вышеназванном разделе проекта Концепции предполагается формирование единого, внутренне непротиворечивого механизма юридической ответственности властных субъектов. Важно установить принципы, методы и средства привлечения органов публичной власти к ответственности. Структура Концепции должна основываться на системном подходе к основным элементам реализации и возможности защиты прав субъектов.

В философском понимании «система» – это структура взаимосвязанных компонентов любой природы, которая упорядочена по отношениям, владеющим целиком некими свойствами; эта множественность характеризуется единством, которое выражается в интегральных свойствах и функциях множественности [1, с. 11].

Понятием «система» в каждой отрасли познания определяется как некая реально существующая целостная совокупность элементов, которая имеет свою структуру и соединена между собой внутренними связями. Подобные связи обладают способностью наделять внутренней организованностью все элементы какой-либо системы, превращая ее в дифференцированную целостность [2, с. 36]. Не является исключением в этом смысле и юридическая ответственность.

С этой позиции систему юридической ответственности можно определить как совокупность правовых норм, обладающих качеством упорядоченности, которые обеспечивают относительную самостоятельность и единство этой совокупности, что выражается в их свойствах и функциях. Системный подход к юридической ответственности даст возможность внесения необходимых изменений в действующее законодательство и позволит выстроить единый механизм юридической ответственности органов публичной власти.

Мало кто будет оспаривать тот факт, что одним из центральных звеньев статуса органов публичной власти и должностных лиц являются государственно-властные обязанности и юридическая ответственность. Конкретное и прямое закрепление обязанностей в нормативно-правовых актах позволяет обеспечивать правильную модель поведения властных субъектов и способствует эффективному осуществлению ими своих задач и функций. При этом обязанности должны быть обеспечены соответствующими мерами ответственности для понуждения обязанного субъекта к их исполнению. Нормы права должны содержать зафиксированный механизм ответственности, отсутствие которого позволяет публичным органам не выполнять надлежащим образом возложенные на них обязанности [3]. В этом и заключается тесная взаимосвязь этих двух явлений.

Ответственность публичных органов перед гражданами вытекает из ст. 53 Конституции РФ, в которой закрепляется возможность возмещения вреда, причиненного гражданином незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Однако действующее на данный момент законодательство устанавливает предельно широкий арсенал иммунитетов, прав и свобод одновременно с гораздо меньшим по объему, несистематизированным в законодательстве перечнем обязанностей и ответственности [4, с. 281]. Если обратиться к зарубежному опыту, то в вопросе правового регулирования иммунитета наблюдается совершенно иная позиция. К примеру, § 8 главы 4 Конституции Швеции закрепляет депутатский иммунитет, который заключается в том что, «против лица, которое выполняет или выполняло обязанности члена Риксдага, никто не может возбуждать судебное преследование либо лишать его свободы или препятствовать ему совершать поездки по стране из-за его высказываний или действий при исполнении им своих обязанностей, если на это не дано согласие Риксдага путем решения, к которому присоединилось не менее пяти шестых голосовавших» [5, с. 281]. На иные случаи иммунитет не распространяется, он только частично касается депутата в связи с его обычной деятельностью. Представитель власти может быть лишен свободы в соответствии с нормами законодательства без согласия парламента, когда застигнут на месте преступления, признался в сво-

ем преступлении либо когда за совершенное им деяние полагается наказание не менее двух лет тюремного заключения [6, с. 255].

Российские системы иммунитетов и гарантий, обеспечивающие независимость должностных лиц органов публичной власти, на практике создают опасность проявления вседозволенности, поскольку могут затруднять, а иногда и вовсе исключать возможность реализации процедуры привлечения должностных лиц к юридической ответственности. Существующая нормативно-правовая база практически не предусматривает какой-либо ответственности субъектов публичной власти по результатам их деятельности, т. е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей. Большинство норм в нашей стране, связанные с ответственностью государства и государственных органов, носят больше декларативный характер.

Это можно сказать и в целом о Конституции Российской Федерации, которая требует внесения соответствующих изменений, а возможно, и замены ее на новую. Действующий Основной Закон страны на данный момент ориентирован в большинстве своем на интересы власти, а не гражданского общества. Многие недостатки действующей Конституции видны невооруженным глазом, в частности: существующие проблемы, связанные с наличием большого количества иммунитетов властных субъектов; проблемы реализации принципа разделения властей, а именно формирование фактически самостоятельной «президентской» ветви власти; дестабилизирующие систему сдержек и противовесов меры, например, роспуск Государственной Думы в случае двукратного выражения недоверия Правительству; отсутствие механизмов реализации существующих институтов, например, импичмента Президента РФ, который на практике дважды показал свою неработоспособность и т. д. Из всего этого следует, что многие нормы в Основном Законе страны требуют переосмысления, в том числе и нормы, регулирующие вопросы ответственности. Поскольку большинство из них сводятся к моральной либо политической ответственности.

Подобная ситуация порождает необходимость наличия такого инструмента, который бы позволял держать деятельность самой публичной власти в рамках правового поля и законности. В этом может оказать свое содействие взвешенная правовая политика в сфере применения ответственности. На наш взгляд, публичная власть должна быть, прежде всего, ответственной за свою деятельность, и этот признак нуждается в закреплении в качестве базового в новой редакции Конституции. Изменение Основного Закона страны – необходимый процесс при выстраивании новой системы ответственности, и всякого рода полумеры тут не смогут сыграть положительную роль. Юридическая ответственность должна найти свое отражение, начиная от высшего должностного лица государства и заканчивая государственным служащим низшего звена. Для этого необходимо введение открытого и прозрачного режима власти, что должно быть наиболее важным условием контроля и прочих средств прямого и опосредованного влияния на содержание деятельности ее представителей. Существенным условием, способствующим выстраиванию эффективной правовой политики, является формирование особой системы мониторинга деятельности органов публичной власти. Назначение мониторинга состоит в сборе достоверной информации о деятельности властных субъектов, об оценке ее качества, эффективности, степени соответствия потребностям населения. Речь идет о систематическом сборе информации по установленным заранее правилам, ее изучении с использованием различного рода методов научного познания и об оценке самой информации о деятельности органов власти.

Рассматривая вопросы контроля над деятельностью властных субъектов, не стоит забывать и о необходимо-

сти повышенного внимания органов публичной власти к общественному мнению избирателей. На данный момент складывающаяся общесоциальная и политическая ситуация вокруг деятельности органов публичной власти связана с устоявшимся в сознании большинства членов общества мнением о безответственности властных субъектов за результаты своей деятельности и о том, что их статус используется ими для выражения лишь корпоративных или личных интересов. Подобная ситуация ведет к снижению легитимности власти, доверия к ней и отрицанию ее ценности.

Сравнение состояния ответственности в Российской Федерации с аналогичными институтами многих других стран приводят к выводу о том, что в законодательной базе невозможно предусмотреть все особенности данного института. Поэтому огромное значение приобретает судебная практика, которая и придает сформулированному в общей форме обязательству правовой смысл, раскрывая каждый элемент ответственности в конкретном случае. Однако тут возникает очередная сложность, а именно отсутствие ее единства в нашей стране. Причиной подобной проблемы является, помимо всего прочего, отсутствие единого высшего судебного органа. Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ, осуществляя свою политику и выражая мнения по одним и тем же вопросам, могут серьезно расходиться в своих точках зрения. В связи с этим нередки случаи, когда нижестоящие суды не могут правильно сориентироваться в какой-либо возникшей ситуации при решении конкретного дела.

Последние изменения законодательства, в результате которых в 2014 году федеральным парламентом принят и законодателями регионов одобрен Закон РФ о поправке к Конституции РФ, предусматривают фактически упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ и включение его в расширенную структуру объединенного Верховного Суда России в качестве Судебной коллегии по экономическим спорам [7]. В Послании парламенту Президент России подчеркнул, что объединение судов направит судебную практику в единое русло, а значит, будет укреплять гарантии реализации важнейшего конституционного принципа – равенства всех перед законом [8]. Мы в целом позитивно оцениваем объединительную реформу и считаем, что следующее изменение должно быть направлено на упразднение Конституционного Суда РФ и формирование на его основе конституционной коллегии при Верховном Суде РФ. Подобные меры дадут возможность сформировать единый орган судебной власти и субъект судебной политики, такой как Верховный Суд РФ, что позволит усилить контроль данной власти в системе сдержек и противовесов и поможет унифицировать судебную практику.

Сегодня в России весьма заметно взаимное отчуждение власти от народа. Отсутствует согласие между обществом, государством и гражданином, которые все чаще не понимают друг друга, «говорят на разных языках». Разработка предлагаемой нами Концепции поможет найти необходимые компромиссы, учет и баланс интересов сторон, взаимное согласие и, что самое важное, – сформировать единый механизм ответственности власти. Выстраиваемая Концепция правовой политики должна акцентировать внимание на роли гражданского общества, его институализации в вопросах ограничения власти, определении правовых и организационных условий участия гражданского общества в реализации властных функций. Для реализации потенциальной возможности диалога публичной власти и гражданского общества нужны соответствующие изменения и, прежде всего, готовность самой власти вести диалог и разделить ответственность с обществом.

Это станет возможным благодаря введению, например, обязательной процедуры отчетности должностных лиц органов власти за определенный период времени и публикации результатов отчетности в СМИ. Такая мера

помимо осуществления непосредственного контроля за деятельностью органов власти должна включать в себя и возможность применения гражданами к представителям государственного органа власти различных мер ответственности в случае неудовлетворительного результата по представленным отчетам.

Нельзя забывать о том, что для создания эффективного механизма контроля за деятельностью властных органов важным условием должно стать наличие зрелого гражданского общества, готового наравне с государством принимать ответственные решения. Процессы формирования правового государства и развития гражданского общества являются причинами повышения юридической ответственности органов публичной власти и должностных лиц, взаимной ответственности государства и личности. Для дальнейшего развития гражданского общества с достойным уровнем правосознания необходимо, чтобы защита прав и законных интересов граждан в спорах с государством и его органами осуществлялась под контролем представителей самого гражданского общества. Это положение требует закрепления в законодательстве основных форм участия гражданского общества при привлечении к ответственности органов публичной власти и его должностных лиц.

Публичная власть должна нести также позитивную ответственность, поскольку органы власти, даже при отсутствии с их стороны каких-либо противоправных действий, тем не менее, несут общую ответственность за безопасность своих граждан, создание необходимых условий для их нормальной жизнедеятельности, реализацию принадлежащих им прав и свобод. Чтобы успешно справляться с этой функцией, власть должна быть достаточно сильной, эффективной и дееспособной [9]. В процессе построения правового государства и гражданского общества позитивной ответственности отводится особая роль, поскольку она тесно переплетается с социально-правовой активностью и проявлением инициативы при осуществлении государственно-властной деятельности.

Общество посредством принятых в нем ценностей и идеалов поведения должно приучать публичную власть испытывать чувство необходимости поступать ответственно. Популяризация идей справедливости, гуманности, взаимной ответственности и уважения по отношению ко всем членам общества является ключевым фактором построения позитивной юридической ответственности. Ассоциирование позитивной ответственности с долгом является важнейшей гарантией того, что в работе органов публичной власти будут принимать участие исключительно те должностные лица, которые смогут взять на себя смелость нести такого рода ответственность.

Основываясь на вышесказанном, считаем, что предлагаемый нами раздел в рамках Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности должен включать в себя несколько самостоятельных направлений.

1. Возведение ответственности публичной власти в ранг общеобязательного признака государственных органов, который должен быть отражен на конституционном уровне.

2. Считаем необходимым в новой Конституции предусмотреть отдельную главу, посвященную позитивной и негативной юридической ответственности органов публичной власти. Ответственность властных субъектов при этом должна основываться на единых основаниях и принципах, что позволит сформировать полноценный каркас системы юридической ответственности в отношении данных субъектов.

3. Изменение проводимой государством политики с установления разного рода гарантий и иммунитетов должностных лиц в сторону закрепления их обязанностей и мер юридической ответственности. Ограничение действия личного иммунитета должностных лиц лишь в рамках свободы выражения своего мнения и действий

при выполнении своих обязанностей.

4. Формирование единого механизма ответственности органов публичной власти, установление единообразных критериев, принципов и процедур привлечения к ответственности, должной регламентации ее процессуальной составляющей. Создание четких направлений, предусматривающих конкретные основания и меры ответственности субъектов всех ветвей власти и должностных лиц.

5. Обеспечение большей прозрачности в деятельности органов публичной власти для возможности контроля со стороны гражданского общества.

6. Формирование особой системы мониторинга деятельности органов публичной власти, представляющей из себя систематический сбор информации по установленным правилам, ее изучение с использованием различного рода методов, оценку самой информации о деятельности органов власти и возможные последствия в связи с неудовлетворительными результатами.

7. Юридическое закрепление института отчетности депутата перед своими избирателями, которое включало бы в себя помимо обязанности еще и регулярность таких отчетов. В современный период институт отчетности о своей деятельности и освещении ее общих результатов за определенный период в СМИ будет способствовать поддержанию связи представителя с избирателями и укреплению доверия между этими субъектами.

8. Законодательное закрепление на федеральном уровне норм, касающихся обязательного наличия такой меры ответственности, как отзыв в отношении депутатов регионального и местного представительного органа. Конкретизация в федеральном законодательстве оснований отзыва и досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа власти регионального и местного уровней: а) систематическое (два раза и более), без уважительных причин невыполнение своих обязанностей; б) утрата доверия; в) совершение действий, порочащих статус парламентария. На федеральном уровне установить возможность избирателей инициировать процедуру досрочного прекращения полномочий депутата, закрепив за самим представительным органом право окончательно решать вопрос о сохранении или прекращении депутатского мандата.

9. Закрепление такого основания применения мер ответственности в отношении судей, как наметившиеся системность вынесения неправосудных и немотивированных решений, подтверждаемая вышестоящими судебными инстанциями в вынесенных судебных актах. Подобная системность является свидетельством недобросовестности либо отсутствия профессиональных качеств у судьи, в отношении которого рассматривается вопрос о привлечении его к ответственности. Целесообразным в данном случае выгладит такая мера ответственности, как досрочное прекращение полномочий судьи. При этом считаем, что подобная мера может быть реализована лишь после того, как к судье будет принята иная мера дисциплинарной ответственности в форме предупреждения.

10. Внесение изменений в процедуру импичмента президента и преобразование его в эффективное средство контроля за деятельностью главы государства. Стоит отметить, что особую сдерживающую силу импичмент содержит в странах, где нет четких оснований импичмента либо они вовсе отсутствуют. Рассматривая действующую процедуру и основания ответственности Президента России (ст. 93 Конституции РФ), следует сделать вывод, что отрешение от должности на практике на данный момент не осуществимо. Имеющиеся основания совершенно не соответствуют принципу равенства граждан перед законом и судом. Мы склонны полагать, что на современном этапе сыграло бы свою положительную роль расширение перечня оснований, а именно «в связи с совершением деяний, несовместимых со

статусом главы государства». Подобные меры помогли бы сблизить президента с главой субъекта РФ, который может быть отрешен от занимаемой должности по утрате доверия [10], тем самым положив начало созданию единой, непротиворечивой системы ответственности должностных лиц.

11. Проводимая политика в сфере исполнительной власти должна нести ярко выраженный антикоррупционный характер и заключаться в разработке системы единых для всех видов государственной службы ограничений и запретов, предъявляемых к должностным лицам; недопустимость дополнительной профессии для государственных служащих и ограничение дозволенного совместительства определенным сроком; обязательное декларирование финансовых активов претендентов на занятие государственной должности; создание специализированных органов по контролю за деятельностью должностных лиц с возможностью по привлечению их к юридической ответственности.

В современных условиях разработка самостоятельного раздела юридической ответственности органов публичной власти в рамках Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности необходима, поскольку сегодняшние абстрактные и разрозненные по законодательству нормы лишь усложняют использование их на практике, а не способствуют повышению уровня безответственности и вседозволенности властных субъектов.

Не стоит забывать о том, что именно юридическая ответственность публичных органов выступает одним из средств защиты от произвола, обеспечивает поддержание баланса в системе сдержек и противовесов и гарантирует беспрепятственную реализацию прав и свобод человека и гражданина в современном обществе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Тютин В.С. Отражение, системы, кибернетика. Теория отражения в свете кибернетики и системного подхода. М.: Наука, 1972. 256 с.
2. Шаганенко В.П. Система права: понятие, сущность, значение // Юридическое образование и наука. 2013. № 4. С. 36–40.
3. Коршунова И.В. Обязанность как правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Абакан, 2004. 27 с.
4. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2003. 510 с.
5. Конституция Швеции. URL: sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.asp#sub_para_N_1001.
6. Могунова М.А. Государственное право Швеции. М.: Норма, 2009. 383 с.
7. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. // Российская газета. 2014. 7 февраля.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря. С. 2–3.
9. Матузов Н.И. Публичная власть как объект научного анализа (вместо введения) // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2011. С. 37–40.
10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 № 184-ФЗ, ред. от 09.03.2016 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

PLACE AND ROLE OF LEGAL LIABILITY OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE CONCEPT OF LEGAL POLICY LEGAL LIABILITY

© 2016

A.V. Malko, Doctor of Sciences (Law), Professor,
Honored worker of science of the Russian Federation, Director
Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Saratov (Russia)
R.S. Markunin, PhD (Law), Senior Lecturer of Chair of Theory of State and Law
Saratov State Academy of Law, Saratov (Russia)

Keywords: legal liability; public authority; legal policy; legal policy concept.

Abstract: The article examines the place and role of the legal responsibility of the public authorities. The conclusion is that it is the legal responsibility of the public authorities is one of the means of protection against arbitrariness, maintains the balance in the system of checks and balances and ensure smooth implementation of the rights and freedoms of man and citizen in the modern society.