

ОБЗОР “КРУГЛОГО СТОЛА” ЖУРНАЛОВ “ГОСУДАРСТВО И ПРАВО”, “ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ”, «ВЕКТОР НАУКИ ТГУ. СЕРИЯ “ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ”» НА ТЕМУ “РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ”¹

Дан обзор “круглого стола” журналов “Государство и право”, “Правовая политика и правовая жизнь”, “Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия “Юридические науки”” на тему “Разработка проекта концепции правовой политики в сфере юридической ответственности”.

A review of the “Round Table” journals “State and Law”, “Legal policy and legal life”, “Vector of science of Togliatti state University. Series “Legal science”” on a theme “Development project of the draft concept of legal policy in the sphere of legal responsibility”.

Ключевые слова: “круглый стол”, проект концепции, правовая политика, юридическая ответственность.

Key words: “Round Table”, the draft concept, legal policy, legal responsibility.

В своем выступлении ведущий “круглого стола” директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, главный редактор журнала “Правовая политика и правовая жизнь” А.В. Малько отметил, что стало уже хорошей традицией проводить в апреле месяце “круглый стол” по разработке проекта Концепции правовой политики современной России в сфере юридической ответственности в стенах Института права Тольяттинского государственного университета.

Утвердив в общем и целом структуру вышеназванного доктринального документа, важно двигаться дальше по наращиванию его содержания. Чтобы логика проекта была единой, нужно, учитывая различные точки зрения на феномен юридической ответственности, базироваться соответственно и на едином ее понимании. Необходимо также сразу договориться и о том, что “брать в проект не надо”, отчего следует отказаться.

Между тем важно иметь в виду, что доктринальный документ – особый жанр научного произведения. Это – не монография, не статья, не концепция конкретного законопроекта. Это – нечто иное. Особенности его состоят в том, что, во-первых, данный документ призван сочетать в себе специфическую монографичность (обобщения в нем более высокого уровня, чем в обычной монографии) и концептуальный характер (который, в частности, предполагает концентрированную и системную форму изложения научной информации); во-вторых, он ориентирован как на науку, так и на практику (правотворческую и правоприменительную).

Важно предложить такие научные наработки, которые затем могли бы быть использованы для выстраивания пра-

вовой политики в сфере конкретного юридического инструмента – юридической ответственности.

Параллельно с данным документом нужно работать и над словарем по юридической ответственности. Считаю, что проект Концепции правовой политики современной России в сфере юридической ответственности и словарь “Юридическая ответственность” – взаимосвязанные продукты, влияющие друг на друга. С одной стороны, наработки словаря “помогут” в изложении такого раздела проекта Концепции, как Общие начала российской правовой политики в сфере юридической ответственности, где будет изложен перечень понятий, используемых в данном проекте. С другой стороны, словарь важно “не отрывать” от разрабатываемого проекта Концепции, а, наоборот, попытаться насытить его духом доктринального документа, дать в нем не столько имеющийся законодательный, сколько научный уровень проблем, связанных с юридической ответственностью.

После того, как будут отдельно опубликованы “Проект Концепции правовой политики современной России в сфере юридической ответственности” и словарь “Юридическая ответственность”, можно будет эти два продукта объединить и издать единой книгой, назвав ее следующим образом: “Правовая политика современной России в сфере юридической ответственности: словарь и проект Концепции”.

Заместитель ректора-директор Института права Тольяттинского государственного университета, доктор юрид. наук, проф. Д.А. Липинский свое выступление посвятил проблемам принципов правовой политики в сфере юридической ответственности.

Во-первых, принципы правовой политики в сфере юридической ответственности своим содержанием должны охватывать как позитивную, так и негативную юридическую ответственность, что не исключает отнесение отдельных принципов исключительно к ответственности за правонарушение.

Во-вторых, принципы юридической ответственности – это отправные идеи, отражающие сущность и назначение юридической ответственности и выступающие императив-

¹ Обзор подготовлен при поддержке РГНФ – проект 15-03-14036г «Всероссийская научно-практическая конференция “Круглый стол” журналов “Государство и право”, “Правовая политика и правовая жизнь”, “Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия “Юридические науки” на тему “Разработка проекта концепции правовой политики в сфере юридической ответственности”».

ными требованиями прежде всего для правоприменителя и законодателя.

В-третьих, хотелось бы акцентировать внимание на тех отправных идеях, которые относятся прежде всего к позитивной юридической ответственности. Так, в юридической науке, несмотря на имеющиеся разногласия по отдельным аспектам понимания, достаточно подробно разработан принцип неотвратимости юридической ответственности. Однако его разработанность касается ответственности за правонарушение. Между тем этот принцип распространяется и на позитивную юридическую ответственность. Известно, что деяние становится правонарушением, только после его законодательного закрепления. То или иное деяние, носящее общественно опасный характер может длительное время оставаться вне правового поля. Причины этого, как правило, кроются в медлительности законодателя, устанавливающего юридическую ответственность. Поэтому за общественно опасные деяния необходимо устанавливать запреты и обязанности, которые соответственно должны реализовываться в правомерном поведении субъектов общественных отношений.

В-четвертых, как одну из составляющих позитивной ответственности мы рассматриваем и применение к субъекту мер поощрения. Анализ законодательства показывает, что у компетентных органов отсутствуют обязанности рассматривать поступок субъекта, превышающий обычные нормативные требования и заслуживающий поощрительных мер. Между тем, возложение таких обязанностей, несомненно, способствовало бы росту социальной активности граждан.

В-пятых, еще один аспект принципов, на котором нам бы хотелось остановиться. Как и в отношении принципа неотвратимости, в юридической литературе достаточно подробно исследован принцип индивидуализации юридической ответственности. Однако его исследования относятся к негативному аспекту юридической ответственности и вполне уместным выглядит индивидуализация мер позитивной юридической ответственности. Между тем, индивидуализированы должны быть как меры позитивной, так и негативной юридической ответственности.

Проректор Самарской гуманитарной академии по научной работе, доктор юрид. наук, проф., почетный работник высшего профессионального образования РФ В.К. Дуюнов поддержал А.В. Малько в том, что начинать следует с разработки плана и структуры проекта Концепции. При этом за основу может быть принят проект Концепции правовой политики в РФ², который был опубликован еще в 2008 г. Вполне приемлема и предлагаемая А.В. Малько приемная структура проекта Концепции.

Концепция должна быть как можно более краткой и единой, содержать в себе результат некоего консенсуса, а чтобы быть практически полезной, она должна быть социально и научно обоснованной, понятной и реализуемой.

В содержании Концепции и соответственно в ее структуре обязательно должны получить отражение, в частности, следующие ключевые вопросы.

1. Понятие правовой политики как целенаправленной деятельности государства (при поддержке институтов гражданского общества и отдельных граждан), направленной на поиск, разработку и реализацию стратегии и тактики, генеральной линии развития в соответствующей сфере социаль-

ной жизни, которая имеет разные направления и разные формы, и которая, главное, всегда осуществляется в правовом поле. Кратко, но емко должно быть сказано о целях, содержании, объектах и субъектах осуществления правовой политики именно в сфере юридической ответственности.

2. Понятие юридической ответственности как одного из видов социально ответственного поведения, ее природы, сущности и целей, оснований возникновения, содержания и пределов, места в механизме правового регулирования, соотношения с соответствующими “смежными” категориями.

Признавая существование разных видов ответственности (дисциплинарной, административной, гражданско-правовой, уголовной и др.), перечисленные вопросы следует решить и применительно к ним, а в случае нахождения консенсуса в вопросе о признании существования наряду с ретроспективной еще и позитивной ответственности – также и применительно к данным аспектам ответственности. Что касается видов ответственности, то представляется правильным ограничиться их основными видами, “привязанными” к существующим основным отраслям права, “плодить” их по субъективному разумению некоторых ученых нет достаточных оснований.

3. Принципы правовой политики в сфере юридической ответственности как основополагающие начала, руководящие идеи, определяющие стратегию и тактику государственных органов в сфере установления юридической ответственности и ее реализации. В проекте Концепции должны получить отражение, в частности, такие важнейшие принципы, как: законность, справедливость, гуманизм, обоснованность и целесообразность правовых предписаний (криминализации и пенализации общественно опасных деяний), равенство граждан перед законом, неотвратимость правового воздействия в случае совершения правонарушения. Следовало бы признать принципиально важное значение юридико-технических требований минимальной достаточности правовой репрессии (в особенности “экономии” ее уголовно-правовой разновидности), а также приоритета стабильности законодательства перед его изменчивостью.

В своих выступлениях **зав. кафедрой политологии Казанского федерального университета, доктор юрид. наук, проф. О.И. Зазнаев** и **старший преподаватель того же университета, канд. юрид. наук Р.Ф. Гарипов** раскрыли необходимость разграничения политической и юридической ответственности.

Политическая ответственность в современной России построена по институциональной модели с определяющим значением субъективных критериев. Каждый участник политических отношений обременен возможностью наступления для него негативных последствий в результате нарушения политико-правовых норм. В этом проявляется действие ключевого принципа – индивидуализации политической ответственности.

Использование правовых форм является единственным способом закрепления оснований и условий юридической ответственности. Однако применение политической ответственности также может сопровождаться правовой регламентацией отдельных её элементов, что вкладывается в понятие формы ответственности. У политической ответственности следует выделять как субъективные, так и объективные компоненты. Последние выражаются в формальном закреплении её оснований и условий. Исходя из этого, форма политической ответственности партийных организаций выступает средством отражения содержательной части политических норм, которые регламентируют их деятельность.

² См.: Проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / Под ред. А.В. Малько. М., 2008.

В Российской Федерации сложилась законодательная база, в которой находит выражение целый комплекс политических норм, в том числе по вопросам привлечения к политической ответственности. В некоторых нормативных актах установлены условия ответственности, возникающей за нарушения не юридического, а политического свойства. К числу таких нормативных документов следует отнести и Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» от 17 июля 2001 г.

Очевидно, что механизм приостановления и отказа в регистрации партийной организации по «размытым» основаниям может использоваться как реакция государства на нарушение партиями не только правовых, но и политических норм. Данный вывод подтверждается тем обстоятельством, что действующее законодательство не воспринимает отказ или приостановление как юридическую обязанность регистрирующего органа, т.е. и фактически, и формально уполномоченный орган, осуществляющий регистрационный надзор над деятельностью политических партий, применяет указанные меры исключительно по своему убеждению без ограничения во времени.

Вместе с тем, политическая ответственность партий, в отличие от юридической, не ограничивается только основаниями, которые получили прямое закрепление в Федеральном законе № 95-ФЗ. Из анализа содержания иных положений данного Закона можно выявить другие случаи, при наличии которых государство вправе использовать меры негативного воздействия на партийные организации. Указанные меры не вписываются в рамки юридической ответственности, потому что их основанием в отдельно взятых случаях являются нарушения не правового, а политического характера. Вследствие этого предлагается расценивать данные примеры как проявление политической ответственности, имеющей нормативно-правовую форму закрепления.

Возможны три варианта формализации политической ответственности в законодательстве о партиях: во-первых, закрепление конкретной меры политической ответственности (приостановление / отказ в государственной регистрации, проведение внеплановых проверок в рамках государственного надзора, приостановление / ликвидация деятельности партии); во-вторых, закрепление оснований возникновения политической ответственности без установления санкций; в-третьих, установление отдельных условий политической ответственности.

В своем выступлении **доцент Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук С.Ю. Суменков** обратил внимание на сложную и неоднозначную взаимосвязь юридической ответственности с таким феноменом, как исключения в праве, отметив, что в концепции должен содержаться обязательный раздел, посвященный исключениям в юридической ответственности.

Исключения в праве — это допускаемые юридическими нормами и закрепленные в них, отличные от общеустановленных правил, положения, реализуемые уполномоченными на то субъектами при определенных условиях.

Посредством исключений из общих правил государство, оценивая реальное состояние общественных отношений, устанавливает преимущества либо ограничения, дополнения либо изъятия.

Исключения и юридическая ответственность неотделимы друг от друга, ибо ответственность наступает и воплощается по определенным правилам, из которых могут и должны быть исключения, придающие гибкость правовому регули-

рованию. При этом исключения не должны подменять правила, а, напротив, внутренне им соответствовать, быть направленными на достижение единых целей и задач.

Юридическая ответственность образует нормативную конструкцию, которую составляют нормы материального и процессуального права, устанавливающие санкцию и другие меры принуждения, подлежащие применению в случае правонарушения, порядок (процесс) и последовательность осуществления данных мер, а равно норм, определяющих права лица, привлеченного к ответственности. Претворение в жизнь каждого из элементов данной нормативной конструкции происходит как по правилам, так и с использованием исключений из них. Подобное характерно для любой стадии реализации юридической ответственности.

В сфере реализации юридической ответственности широко применяются исключения, что объясняется необходимостью дифференцированного подхода при осуществлении репрессии.

Пожалуй, наибольшие споры в сфере реализации юридической ответственности вызывает такое исключение, как правовой иммунитет отдельных категорий субъектов.

Взаимосвязь правовых исключений и норм, составляющих институт юридической ответственности, нуждается в дальнейшем теоретическом изучении и научном осмыслении. Думается, что в проекте концепции необходимо посвятить специальный раздел исключениям в сфере юридической ответственности.

Старший преподаватель кафедры теории государства и права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук О.С. Вырлеева-Балаева отметила, что в проекте Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности необходимо отразить отношение научного сообщества к существующим и формирующимся видам юридической ответственности. Так, сейчас можно встретить достаточное количество исследований, в которых предпринимаются попытки описать семейно-правовую, эколого-правовую и другие виды юридической ответственности. Р.К. Гусев, например, выделял специальные лесоправовые меры экологической ответственности. Конкретными санкциями такой ответственности, по мнению исследователя, могли выступать: а) приостановление рубки леса; б) запрет отдельных видов лесопользования; в) восстановление леса (лесного участка)³.

Существуют ли для этого фактические предпосылки? Для того, чтобы ответить на данный вопрос, важно определить критерии выделения видов юридической ответственности. Для каждого вида должны быть названы возможные меры ответственности, которые будут эффективны и целесообразны.

Кроме того, нужно обратить внимание на четкое разграничение мер юридической ответственности и мер защиты. В этой связи О.С. Вырлеева-Балаева позволила себе не согласиться с точкой зрения В.И. Ивакина, который отмечает: «К мерам эколого-правовой ответственности следует отнести, на наш взгляд, и запрет на совершение определенных действий. Это может быть, например, запрет на посещение леса. Так, если вследствие установившейся сухой погоды пожарная опасность в лесах Сакмарского района Оренбургской области достигает 4–5 класса, то населению запрещается посещение этого объекта природы. Пропуска на посещение

³ См.: Гусев Р.К., Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. Учеб. пособие для студентов вузов. М., 1979. С. 73.

выдаются специально уполномоченными на то органами, к которым относятся лесхозы и лесничества, а решение о запрете принимается на основании распоряжений главы указанного муниципального образования”⁴.

В данном случае нарушается один из принципов юридической ответственности – принцип виновности деяния. Юридическую ответственность целесообразно рассматривать как применение мер государственного принуждения к виновному лицу за совершенное противоправное действие. В предложенном же примере идет речь о запрете как о мере предупреждения совершения правонарушения. Никакого противоправного деяния пока не совершено. Запрет же скорее выполняет функцию негативного стимулирования социально полезного бездействия со стороны населения.

По концептуальным проблемам правовой политики в области реализации юридической ответственности выступил **старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ, канд. юрид. наук И.А. Кузьмин**. Он отметил, что сфера проявления проблем реализации юридической ответственности охватывает собой правотворчество (в части установления механизмов возложения юридической ответственности) и правореализацию (в части практического осуществления юридической ответственности различными субъектами). В целях оптимизации предлагается воспринять двуединую концепцию юридической ответственности в объективном и субъективных смыслах (на нормативном и индивидуальном уровнях правового регулирования), а также единый подход к модели реализации юридической ответственности и его формам: государственно-принудительной и добровольной. Учет объективно-субъективной сущности и особенностей юридической ответственности, общей модели ее осуществления в процессе правотворчества и правореализации является необходимым и принципиально-важным шагом для дальнейшего разрешения всех структурных блоков рассматриваемой проблематики. Причем проект Концепции юридической ответственности должен строиться, исходя из двуединого понимания юридической ответственности, а в самом проекте необходимо посвятить отдельный раздел добровольной (позитивной) юридической ответственности.

Ученый секретарь Саратовского филиала Института государства и права РАН, канд. юрид. наук К.Е. Игнатькова привлекла внимание к необходимости закрепления на концептуальном уровне принципов и механизмов ужесточения ответственности. Дело в том, что некоторые механизмы (например, установление “завышенной” ответственности, не соответствующей тяжести нарушенных норм наказания за нарушение запрета или неисполнение обязанности), несмотря на их действенность в плане достижения ближайшего, “поверхностного” результата входят в противоречие со стратегическими целями воспитания и управления, что в конечном счете может свести на нет весь положительный эффект.

Основной принцип использования ответственности в механизме правового регулирования – добиться ее неотвратимости, а не чрезмерной суровости. Эффективность запрещающих норм зависит не только и не столько от жесткости санкций, сколько от безальтернативности привлечения виновного к ответственности и претерпевания им лишений.

Даже самые строгие наказания не станут мотивом, останавливающим индивида на пути совершения преступления, если он знает, что возможность их реализации, т.е. вероятности привлечения его к ответственности крайне невелика.

Ужесточение ответственности – это в любом случае реакция государства на изменение общественных отношений. Однако ужесточение ответственности и наказаний даже в той сфере, где это объективно необходимо, должно происходить не чисто механически, путем наращивания количественных показателей, а обоснованно, с учетом общественного мнения, исторического опыта, а также общемировых тенденций. Карательные, репрессивные меры должны в любом случае сочетаться с элементами стимулирования, поощрения, с тем чтобы в механизме правового регулирования соблюдался баланс негативных и позитивных средств. При этом особое внимание в правовом регулировании, на наш взгляд, следует уделить психологическому аспекту, повышению правовой культуры населения, формированию устойчивых правовых ценностей и идеалов, что позволит перейти от “поверхностного” законопослушания вследствие “страха перед ответственностью” к сознательной, волевой матрице правомерного поведения.

Профессор кафедры предпринимательского и трудового права Тольяттинского государственного университета, доктор юрид. наук А.А. Гогин обратил внимание на необходимость разграничения в проекте Концепции правовой политики понятий “правонарушение”, “преступление” и “проступок”, а в самой концепции требуется отдельный раздел посвятить основаниям юридической ответственности, где важно разграничить данные понятия. Кроме того, многие нормативные акты не содержат понятий соответствующих видов правонарушений, в связи с чем возникает необходимость их законодательного закрепления.

В БК РФ, КоАП РФ, НК РФ, а также в иных законах, предусматривающих меры юридической ответственности за антиобщественное поведение, не имеющее характера преступления, необходимо сформулировать и закрепить не только понятие конкретного правонарушения, но и его дефиницию – проступок.

В соответствующих юридических конструкциях должны присутствовать все основные признаки, разработанные отечественной правовой наукой, а при необходимости и существенные особенности, подчеркивающие отраслевую принадлежность деяния. Предлагаемые корректировки призваны способствовать более четкой дифференциации противоправных деяний.

В своих выступлениях **зав. кафедрой уголовного права и криминологии Тольяттинского государственного университета, доктор юрид. наук Т.М. Клименко и доцент кафедры уголовного права и криминологии, канд. юрид. наук О.В. Тюшнякова** отметили, что уголовно-правовая политика, являясь частью правовой политики государства, должна отражать основные направления, цели, задачи и принципы борьбы с преступностью в конкретный исторический период.

Направления уголовной политики носят скорее локальный, разрозненный характер даже уже и не борьбы, а реагирования на отдельные виды преступности – например, коррупционной, насильственной, наркопреступности и т.д., в том числе при установлении размеров и видов наказаний за совершение указанных и других преступлений.

Действительно, с одной стороны, законодатель, учитывая рекомендации Международных стандартов о сокращении применения тюремного заключения, старается сделать все

⁴ *Ивакин В.И.* Меры эколого-правовой ответственности за правонарушения и порядок их применения // *Известия ОГАУ.* 2005. № 6-1. С. 153.

возможное, чтобы суды чаще применяли альтернативные лишению свободы наказания и меры уголовно-правового воздействия, принимая новые законы и изменяя уже действующие. С другой стороны, не все вносимые изменения свидетельствуют о гуманизации уголовной политики в части назначения наказания.

Так, за последние пять лет произошло поэтапное существенное увеличение размера штрафа до 5 млн. руб. при его исчислении в твердой денежной сумме, и до 500 млн. руб. за совершение взяточничества (ФЗ от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ); с 240 час. до 480, т.е. в два раза, увеличился срок обязательных работ (ФЗ от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ); появился новый срок исчисления лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, назначаемого в качестве дополнительного, – 20 лет (ФЗ от 27 июля 2009 г. № 215-ФЗ). Думается, что это не гуманизация, а псевдогуманизация уголовной ответственности. Проект Концепции правовой политики должен содержать направления ее реальной гуманизации, которая носила бы системный характер, а не отдельных изменений, которые идут в разрез с уже существующими направлениями.

Доцент кафедры предпринимательского и трудового права Тольяттинского государственного университета, канд. юрид. наук Е.В. Чуклова в своем выступлении отметила, что важность формирования основных направлений правовой политики в сфере процессуальной ответственности определяется особой ролью процессуальной ответственности в системе юридической ответственности и в правовой системе в целом.

Правовая политика в сфере процессуальной ответственности является формой выражения фактического отношения государства к функционированию различных видов юридического процесса.

Государственная власть путем реализации правовой политики в сфере процессуальной ответственности формирует основу борьбы с негативными явлениями в сфере юридического процесса: уклонение от явки в суд или органы предварительного следствия в качестве свидетеля или потерпевшего; умышленное затягивание сроков рассмотрения дел самими участниками процесса; злоупотребление правом; ненадлежащее соблюдение и (или) нарушение правовых ограничений, обусловленных применением мер процессуального принуждения; неисполнение судебных решений; дача заведомо ложных показаний; нарушение процедуры принятия нормативно-правовых актов и др.

В связи с этим в качестве основных направлений правовой политики в сфере процессуальной ответственности можно назвать следующие:

1) необходимо закрепить перечень процессуальных правонарушений, определить круг участников охранительных общественных отношений, складывающихся при реализации процессуальной ответственности. Закон должен стать основным инструментом привлечения к процессуальной ответственности лиц, совершивших процессуальное правонарушение;

2) без научного обоснования построить четкую систему борьбы с процессуальными правонарушениями невозможно. В связи с чем значение правовой политики в сфере процессуальной ответственности состоит в закреплении в законодательстве универсальных правил процессуальной деятельности, в разработке рекомендаций, направленных на совершенствование действующих нормативно-правовых актов, так как деятельность законодателя и правоприменителя

зависит и от результатов соответствующих научных исследований.

Заведующая кафедрой предпринимательского и трудового права Тольяттинского государственного университета, канд. юрид. наук О.Е. Репетева подчеркнула, что в условиях формирования правового государства и гражданского общества значение юридической ответственности усиливается. Немаловажная роль при этом отводится нормам трудового права, регламентирующим возмещение материального ущерба, причиненного одной стороной трудового договора другой стороне. Это обеспечивает соблюдение дисциплины труда и профилактику неправомерного поведения. При возмещении ущерба устраняются последствия нарушения имущественных прав сторон, чем достигается и восстановительный эффект правового регулирования. Установление специальных процедур привлечения работника к ответственности и правил возмещения работодателем вреда создает гарантии сохранности имущества работодателя от порчи, уничтожения, а заработной платы – от незаконных удержаний.

Общие черты материальной ответственности работодателя и работника не исключают их дифференциации и относительной самостоятельности, которые связаны с тем, что одной стороной трудового договора является физическое лицо – работник, а другой – чаще всего юридическое лицо – работодатель; они не равны по своим экономическим и иным возможностям, работодатель обладает властно-организационными полномочиями в отношении работников. Эти факторы определяют различия материальной ответственности сторон трудового договора: а) если работники (по общему правилу) несут ограниченную материальную ответственность, то работодатели – полную; б) в отличие от материальной ответственности работодателя, материальная ответственность работников дифференцирована; в) в отношении работников обычно действует презумпция их невиновности, в отношении работодателей – презумпция виновности.

В Трудовом кодексе РФ должным образом не урегулированы отношения, возникающие вследствие причинения вреда здоровью работника. В ст. 220 ТК РФ лишь в общей форме указывается, что в случае причинения вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых обязанностей возмещение вреда осуществляется в соответствии с федеральными законами. Действующий Федеральный закон РФ “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний” не регламентирует ответственность в случае причинения вреда работнику из-за умышленного нарушения работодателем требований по охране труда. Ответственность работодателя в указанных случаях наступает на основе норм Гражданского кодекса РФ. В целях защиты прав работников и стимулирования работодателя к созданию безопасных условий труда целесообразно данные отношения закрепить в ТК РФ в отдельной главе.

Преподаватель кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, канд. юрид. наук Р.С. Маркунин акцентировал внимание на формировании концепции правовой политики в сфере ответственности органов публичной власти.

В целях выстраивания единого механизма ответственности публичной власти назрела потребность в принятии Концепции правовой политики в этом направлении, которая должна сформировать единый, внутренне непротиворечивый механизм ответственности властных субъектов, определить

принципы, методы и средства привлечения их к ответственности.

Результатом разработки подобной концепции могла бы стать модель построения настоящего правового государства и гражданского общества. 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.

Сегодня в России возникло взаимное отчуждение власти от народа. Нет согласия 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, ответственность власти.

Публичная власть также должна нести 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.

В связи с вышеизложенным можно выделить следующие направления концепции правовой политики в сфере ответственности публичной власти:

1) концепция должна включать в себя возведение ответственности публичной власти в ранг одного из принципов функционирования государства, его органов и должностных лиц;

2) использование системного подхода к проблеме ответственности властных субъектов, установление единых критериев, принципов и процедур привлечения к ответственности, четкой регламентации ее процессуальной составляющей;

3) создание авторитетных и независимых СМИ, способных наладить связь между органами власти и гражданами с помощью передачи и распространения достоверной информации о работе органов публичной власти;

4) формирование высокого уровня правовой культуры, утверждение в обществе уверенности в справедливости государственной власти, беспристрастности и независимости суда и иных органов.

В связи с этим необходимы соответствующие изменения федерального и регионального законодательства, а именно: четкое, с более высоким уровнем конкретизации закрепление прав, обязанностей и ответственности органов публичной власти и должностных лиц.

Доцент кафедры теории государства и права Сибирского федерального университета, канд. юрид. наук В.Ю. Панченко и стажер-исследователь кафедры теории государства и права того же университета А.Е. Михалева отметили, что на сегодняшний момент, в условиях ускорения динамики развития и усложнения структуры правовой жизни российского общества проблемы гарантирования устойчивости складывающихся социально-правовых взаимодействий, сокращения в их числе доли аномальных (дефектных) отклонений, остаются актуальными и подлежат детальному изучению юридической наукой.

Среди правовых механизмов, действие которых направлено на достижение указанных целей, особое место занимает институт юридической ответственности, что в конечном счете и обуславливает объективную необходимость разработки единой концепции правовой политики, задающей общие рамки правового регулирования в данной сфере и способной служить ориентиром деятельности законодательных и правоприменительных органов.

Предложенная А.В. Малько структура доктринального документа⁵ может стать фундаментом его окончательного варианта, призванного лаконично и емко отразить позицию научного сообщества по одному из ключевых вопросов юриспруденции. При этом в процессе составления проекта концепции важно учесть следующие аспекты.

Во-первых, введение, как вступительная часть к основному тексту, задающая общую тональность последующего изложения, не должно концентрироваться исключительно на характеристике современного состояния правонарушений. В противном случае (при подробном анализе существующего положения дел применительно к месту противоправных деяний в правовой жизни российского общества) приоритет, так или иначе, будет отдаваться освещению данных официальной статистики по правонарушениям в публично-правовой сфере, тогда как, например, деликты или дисциплинарные проступки могут остаться без должного внимания. С одной стороны, это изначально ограничит область исследования и фиксации отдельных вопросов, задавая вектор на рассмотрение положений документа преимущественно в контексте уголовно-правовой и административно-правовой ответственности. С другой стороны, включение во введение описания современных реалий через призму правонарушений определит превалирование ретроспективного подхода к пониманию юридической ответственности. Следовательно, думается, что своеобразная преамбула должна в первую очередь обосновать необходимость и своевременность формулирования такой концепции, демонстрируя общую заинтересованность отдельной личности, общества и государства, теоретиков и практиков, юристов и не-юристов в ее создании.

Во-вторых, в содержательной части концепции наряду с множеством других вопросов необходимо осветить действие такого юридико-экономического инструмента правовой политики в сфере юридической ответственности, как страхование. Этот тезис обусловлен весомым значением указанного частно-публичного механизма, непосредственно влияющего на порядок возложения гражданской ответственности на субъектов права. Например, сегодня обязательным является страхование автогражданской ответственности, посредством которого страхователь перекладывает свою имущественную ответственность перед третьими лицами (выгодоприобретателями по такому договору) на страховщиков, тем самым обеспечивая не только восстановление прав пострадавших граждан и организаций в результате причинения им вреда источником повышенной опасности, но и гарантируя устойчивость собственного финансового положения застрахованного лица, определенный уровень стабильности и предсказуемости его ближайшего будущего. Подобная система перераспределения рисков несения юридической ответственности и ее роль в правовом режиме каждого из видов

⁵ См.: Малько А.В., Литинский Д.А., Мусаткина А.А. Обзор “круглого стола” журналов “Государство и право”, “Правовая политика и правовая жизнь”, «Вектор науки ТГУ. Серия “Юридические науки”» на тему “Проект концепции правовой политики” в сфере юридической ответственности” // Гос. и право. 2015. № 4. С. 115.

юридической ответственности должны быть отражены в обсуждаемой концепции.

Наконец, в-третьих, в заключительной части, описывающей тенденции развития института юридической ответственности, требуется особо выделить основные направления совершенствования существующей системы юридической ответственности с учетом международных стандартов и лучших образцов зарубежного опыта в данной сфере с целью создания почвы для максимально эффективной проработки общих начал концепции, верного прогнозирования последствий принятия доктринального документа и результатов реализации его положений.

В своем выступлении доцент кафедры теории государства и права Тольяттинского государственного университета, канд. юрид. наук А.Н. Станкин акцентировал внимание на проблемах правовой политики в сфере конституционной ответственности. Конституционно-правовая ответственность является весьма сложным и противоречивым институтом. Во многом это определяется тем, что конституционное право более, чем другие отрасли, связано с политикой. На поведение субъектов конституционного права, а соответственно, и на их ответственность существенное, а зачастую определяющее значение влияние оказывает политическая составляющая. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «конституционно-правовая ответственность – зачастую есть политическая ответственность, всего лишь сопровождаемая конституционно-правовой формой»⁶.

Сами нормы, устанавливающие конституционно-правовую ответственность, в ряде случаев не содержат четких критериев оснований ее наступления. В этом плане исследователями⁷ обоснованно критикуются положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В частности, ст. 3.1 данного Закона, предусматривающая ответственность для органов государственной власти субъектов Российской Федерации в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой *массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ*. Пафосные эпитеты в норме, типа «массовые и грубые» нарушения прав и свобод, возможно, хороши с литературной точки зрения, однако ставят под вопрос возможность ее практического применения.

Другой пример: норма п. «б» ст. 7.2 того же Закона, предусматривающая возможность отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) за *неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение своих обязанностей*, установленное соответствующим судом.

⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс. Учеб. пособие. В 2-х т. Т. 2. М., 2010. С. 107.

⁷ См., например: Куракина С.И. Отдельные аспекты совершенствования законодательства о конституционно-правовой ответственности субъектов РФ // Конституционное и международное право. 2006. № 8; Ирхин И.В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6; и др.

И последнее: дискуссии относительно конституционно-правовой ответственности во многом обусловлены отсутствием ее прямого законодательного закрепления. Без установления в законодательстве четких критериев конституционно-правовой ответственности невозможно обеспечить России ее становление и развитие как эффективного правового демократического государства.

Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Астраханского филиала Саратовской государственной юридической академии, канд. юрид. наук, адвокат П.А. Давыдов отметил, что проект Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности для современной России – это очень важный доктринальный документ, который реально мог бы оказать позитивное воздействие как на теоретическое осмысление самого понятия юридической ответственности, так и на определение юридической ответственности для практического применения при правотворческой и правоприменительной деятельности на различных уровнях.

Однако при формировании структуры данной Концепции необходимо выделить раздел, посвященный субъектам правовой политики, конкретизировать и указать, кто же будет являться субъектами правовой политики в данной области.

Докладчик считает, что под субъектами правовой политики необходимо понимать должностных лиц или органы государственной власти, граждан и (или) институты гражданского общества, которые, применяя юридические методы и охватывая юридическую сферу деятельности, публично участвуют в выстраивании и осуществлении правовой политики в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина и становления правовой государственности.

В контексте построения в РФ правового государства необходимо в этом доктринальном документе уделить особое место судебной системе, которая должна быть независимой от иных субъектов и осуществлять правоприменительную деятельность по привлечению к юридической ответственности, прежде всего, исходя из принципа своей независимости от иных органов. Такие принципы, как справедливость и законность, при назначении наказания должны стать основными при решении вопроса о привлечении к ответственности. Ведь, к сожалению, современные суды слишком часто игнорируют принцип справедливости и руководствуются лишь формальным следованием закону, без учета совокупности обстоятельств.

Кроме того, в качестве приоритетных задач стратегии правосудия государства следует рассмотреть в концепции обеспечение законности и обоснованности судебных решений, ускорение судопроизводства, развитие примирительных форм разрешения споров, развитие форм участия граждан в осуществлении правосудия, принятие мер по исполнению судебных решений.

Доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, канд. юрид. наук Е.В. Черных отметил необходимость системного подхода при работе над концепцией правовой политики в сфере юридической ответственности.

Работа по созданию четкой концепции, безусловно, необходима, чтобы: власть знала, что от нее ждет гражданское общество; общество видело бы, что получается у этой власти, а что – нет; ученым нужна для создания и совершенствования этой концепции, ее эффективности.

Вместе с тем правовая политика в области юридической ответственности не имеет четкого системного изложения.

Юридическая ответственность в основном ограничивается ее ретроспективным аспектом, связанным с применением карающих средств к правонарушителю, с которыми зачастую и отождествляется. Применение подобных средств есть следствие безответственности правонарушителя. Если брать во внимание другие структурные элементы категории юридической ответственности, нетрудно заметить, что она связана и со стимулами, и с положительной оценкой законопослушного поведения, и с поощрительными средствами и т.п. Нельзя всю ее сводить к “теневой” стороне, надо учитывать и ее “светлую” (позитивную) сторону, выяснять, почему эта тень образовалась. Где есть тень, там есть и светлая сторона.

Нередко часть явления отождествляется с другой частью или выдается за явление в целом, что уже привело к терминологической перенасыщенности, затруднениям в применении терминов, возникновению проблем уточнения их смыслового содержания.

Причины всего этого прежние – отсутствие системного подхода при исследовании структуры юридической ответственности, механизма взаимодействия ее элементов. До сих пор в стороне остается ключевой, базовый, структурный элемент – статусная ответственность. Это – своего рода “правила игры”, статический элемент, без которого не может быть ответственности в динамике, т.е. внешнего отношения к правилам. Поэтому не случайно качества статутного элемента ответственности приписываются позитивному аспекту. Получается, что в одно целое объединяются правила и отношение к ним, которое, кстати, может быть прямо противоположным позитивному.

Итак, важнейшим направлением правовой политики в сфере юридической ответственности является исследование статутного (институционального) аспекта. Значение его основополагающе, и исключение из структуры означало бы невозможность существования юридической ответственности. Без права не может быть правовой ответственности. Именно здесь должны содержаться цели, приоритеты и средства данной политики.

С краткими выступлениями и в дискуссиях выступили: профессор, заведующая кафедрой государственно-правовых

дисциплин Самарского государственного экономического университета, доктор юрид. наук **С.Н. Ревина**; доцент кафедры предпринимательского и трудового права Тольяттинского государственного университета, канд. юрид. наук **Э.А. Джалилов**; заведующая кафедрой теории государства и права того же университета, канд. юрид. наук, доцент **А.А. Мусаткина**; доцент кафедры предпринимательского и трудового права того же университета, канд. юрид. наук **И.В. Попрядухина**.

В режиме конференц-связи выступили зарубежные участники: член Римского клуба Эстонии, доктор юрид. наук, проф. **Андо Лепс**; профессор Естественно-гуманитарного университета в г. Седльце, доктор юрид. наук **Яцек Зелинский**.

Обзор подготовили:

А.В. Малько, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ (E-mail: i_gp@ssla.ru);

Д.А. Липинский, заместитель ректора-директор Института права Тольяттинского государственного университета, доктор юрид. наук, проф. (E-mail: i_gp@ssla.ru);

А.Н. Станкин, доцент кафедры теории государства и права Института права Тольяттинского государственного университета, канд. юрид. наук (E-mail: i_gp@ssla.ru)

A.V. Mal'ko, the Director of the Saratov branch of the Institute of state and law of Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation (E-mail: i_gp@ssla.ru);

D.A. Lipinsky, Vice-rector-Director of Institute of law of Tolyatti state University, Doctor of Law, Professor (E-mail: i_gp@ssla.ru);

A.N. Stankin, associate Professor in the Department of theory of state and law of the Institute of law of Tolyatti state University the faculty of law, PhD in Law (E-mail: i_gp@ssla.ru)