

УДК 321.01

DOI 10.25688/2076-9113.2020.37.1.03

В.А. Северухин

О некоторых аспектах юридической ответственности государства¹

В статье рассматриваются особенности юридической ответственности демократического государства перед гражданами. Исследуются исторические аспекты, которые легли в основу взаимных прав и обязанностей государства и личности. Анализируются особенности юридической ответственности в РФ. Автор излагает позицию о мерах, которые позволят сформировать в России реальную юридическую ответственность государства перед гражданами.

Ключевые слова: теория общественного договора; юридическая ответственность; модель взаимоотношения власти и личности; конституционная ответственность; принцип разделения властей; гражданское общество.

Характер взаимоотношений личности и государства предопределяет не только ее статус, но и уровень демократичности самого государства. Уровень проблем взаимной ответственности гражданина и государства зависит от ряда факторов: конституционного закрепления форм государства, принципов, на которых основывается его деятельность, статуса личности. Кроме того, важным фактором можно считать исторически сложившуюся модель и характер взаимоотношений власти (государства) и населения. Эта модель включает их взаимные права, обязанности и ответственность.

В российской юридической литературе постсоветского периода проблеме юридической ответственности государства уделялось явно недостаточное внимание. Есть несколько отдельных работ, посвященных этой проблеме. К числу их можно отнести монографии Б.С. Эбзеева «Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности» [6], П.П. Серкова «Конституционная ответственность в Российской Федерации современная теория и практика» [3], научная же периодика в юридических журналах в основном посвящена особенностям отраслевой юридической ответственности. В целом данной проблеме уделяется недостаточно внимания. И это не случайно. Если принцип разделения властей реально не работает, то вопрос об ответственности государства определяется той из ветвей власти (или персоной), которая фактически доминирует. Применительно к России это исполнительная власть, основные рычаги которой сосредоточены в руках президента. С одной

¹ Статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

стороны, принцип разделения властей закреплён в Конституции РФ, и в то же время в начале 2000-х годов у нас сформировалась персоноцентристская модель государства [1]. Такая ситуация не способствует массовому участию специалистов в разработке теории ответственности государства.

В данной статье исследуется характер взаимоотношений граждан и государства не вообще, а лишь государств, конституции которых закрепили демократическую форму правления. Имеется в виду, что демократические институты закреплёны законодательно и им соответствует правоприменительная практика. Для российской юриспруденции это недостаточно исследованная проблема. Такое положение дел сложилось не случайно.

Исторически в России у народа выработалось преклонение перед властью. Это относится к досоветскому, советскому и к постсоветскому периодам. Причины такого преклонения разные, но это самостоятельная тема исследования. Что касается досоветского периода, то монархическая форма правления предопределяла характер взаимоотношения населения и власти.

Конституция СССР 1936 года рассматривалась тогда как самая демократическая для того времени. Вопрос об обязанностях государства перед гражданами, его ответственности перед ними не стоял. Само государство рассматривалось как источник всех прав и свобод, а критика допускалась лишь в отношении отдельных государственных лиц по конкретным вопросам. Критика в отношении власти рассматривалась как антисоветская агитация и пропаганда и могла повлечь уголовную ответственность. Власть ассоциировала себя с конституционным порядком. Лишь она сама могла признавать отдельные ошибки и персонифицировать ответственных лиц. Имели место примеры, когда советское государство признавало свои ошибки и предусматривалась юридическая ответственность должностных лиц, и даже руководителей государства. Речь идет, прежде всего, о времени после так называемых сталинских репрессий. Само государство устанавливало размер компенсации пострадавшим и их семьям, а учитывая, что последних были миллионы, то эти компенсации носили скорее символический характер. Общая картина отсутствия ответственности государства за нарушение прав и свобод граждан не менялась.

Каждая страна в определенной мере уникальна, имеет свои особенности. Однако если она относится к числу демократических, то важнейшие институты, как правило, задействованы общие и закреплёны они не только конституционно, но и существуют реально. К их числу относят: демократическую *действующую* конституцию, гражданское общество, признание прав человека, разделение властей, политический плюрализм, свободу средств массовой информации и др. Необходимо учитывать, что исторические традиции, социально-экономические факторы, национальные и религиозные особенности воздействуют на содержание, трактовку и понимание конституционных норм названных институтов, особенно в процессе их конкретизации в действующем законодательстве и практике применения. Что это означает? Либерально-демократические государства при всей сущностной близости их институтов власти

и демократии имеют и особенности. Но они скорее формального, процедурного характера, в отдельных случаях это дань исторически сложившимся государственно-правовым традициям.

В основу формирования взаимоотношений государства и личности (для современных демократических стран), их взаимных прав и обязанностей исторически положена теория общественного договора. Суть ее: граждане отчуждают часть своих прав государству, а оно обеспечивает им определенные права и свободы.

Основные идеи и положения договорного происхождения государства появились еще в Древней Греции. Так, софисты считали, что государство возникло в результате договорного объединения людей с целью обеспечения справедливости. Эпикур отмечал, что государство покоится на взаимном договоре людей. Договорная теория, в том виде как она сейчас понимается, была разработана в XVII–XVIII веках (Г. Гроций, Б. Спиноза, А. Радищев, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо и др.).

Государство возникло в результате заключения общественного договора. Люди договорились объединиться в союз, создать власть и подчиняться ей. Необходимость объединения людей диктовалась появлением общественного неравенства, породившего несправедливость и конфликты, а также целями выживания в тяжелых условиях дикой природы и окружения враждебными племенами.

Ряд положений этой теории, такие как признание личных прав и свобод, их не отчуждаемость, юридическая ответственность государственной власти, были использованы в политической программе третьего сословия — буржуазии в период ее борьбы с королевским абсолютизмом.

Сторонники этой теории полагали, что государству предшествует естественное состояние общества. Это по-разному трактовалось различными учеными. Так, Гоббс считал, что это было состояние войны всех против всех. Руссо, напротив, исходил из того, что люди в этом состоянии обладали естественными, прирожденными правами и свободами, что это был золотой век человечества. Но после появления частной собственности возникло социальное неравенство. По Руссо, суверенитет в государстве принадлежит народу в целом, а правители выступают лишь уполномоченными народа и обязаны отчитываться перед ним. Правители могут быть сменены по воле народа, в том числе и путем восстания.

Договорная теория восприняла ряд положений естественно-правовой теории, в числе важнейших — право на жизнь, свободу, достоинство, неприкосновенность и частную собственность. Естественное право по отношению к позитивному является высшим, поскольку воплощает справедливость, а принципом позитивного права является целесообразность².

Модель современных либерально-демократических государств формировалась в XVII–XIX веках, прежде всего в европейских странах, и в основе ее

² Характеристика естественно-правовой школы. URL: https://vuzlit.ru/1162994/harakteristika_estestvenno_pravovoy_shkoly (дата обращения: 21.06.2019).

были идеи естественно-правовой школы и договорной теории происхождения государства. Юридически основные положения статуса личности, ее взаимоотношения с государством были впервые закреплены в Европе, в Декларации прав человека и гражданина (принята 26 августа 1789 года). Этот документ впервые утвердил концепцию равноправия и свободы. Свобода личности, слова, убеждений, право на сопротивление угнетению были провозглашены как естественные права человека и гражданина. Данный документ является официальной основой и современного французского права. Первой в мире либерально-демократической конституцией, в современном ее понимании, по праву считается Конституция США (17 сентября 1787 года). Она закрепила принцип разделения властей, права и свободы граждан, основы федерализма.

После Второй мировой войны для населения большинства стран мира модель либерально-демократической государственности стала привлекательной, т. к. она предоставляла населению возможности иметь достойный материальный уровень жизни и обеспечивала широкий спектр личных прав и свобод.

Так каковы же основные характеристики либерально-демократического государства?

В отечественной научной литературе при рассмотрении понятия и содержания демократии авторы исходят из традиционного представления о ней как о народовластии. Но в отличие от западных авторов основной акцент при ее определении зачастую ставится не на правах и свободах граждан или других ее атрибутах, таких как, например, участие граждан в управлении делами общества и государства, а на особом характере формы государства [2].

Современная демократия понимается как система власти, при которой граждане могут реализовывать свою волю, а государство (власть) *несет ответственность перед гражданами за свои действия*. Сущность демократии определяется наличием определенных институтов. Основные из них:

- суверенитет народа;
- сменяемость органов власти;
- всеобщее равное избирательное право и тайное голосование;
- признание и обеспечение государством основных прав и свобод человека. Политические, социальные и экономические права дают гражданам возможность влиять на власть и обеспечивать себе достойный уровень жизни.

Разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную призвано обеспечить возможность избежать злоупотреблений со стороны любой из ветвей власти. Разделение властей, создание системы сдержек и противовесов рассматривается как важное условие контроля граждан над государством и его органами.

Демократическое государство должно воздействовать на экономические и социальные процессы³.

³ Основные характеристики демократического режима. URL: <https://cyberpedia.su/17xa2e4.html> (дата обращения: 11.08.2019).

В основе либерально-демократического государства находится власть, которая защищает волю большинства, но при этом *обеспечивает свободу и права отдельных меньшинств*. После интервью В.В. Путина газете Financial Times⁴ дискуссия о кризисе либеральной идеи привлекла внимание не только политологов, но и представителей юридической науки. Не вдаваясь в детали дискуссии, следует отметить, что понимание современного либерализма и его форм в различных сферах общества неоднозначна. В контексте трактовки содержания термина «либерально-демократическое государство» для большинства демократических государств она является наиболее востребованной.

Преимущества либеральной демократии таковы: либеральная демократия строится на конституции и всеобщем равенстве перед законом. Наивысший уровень законности и порядка в обществе достигается за счет наличия и работы демократических институтов.

Подотчетность органов государственной власти народу обеспечивается при данной модели управления достаточно действенно: если население не устраивает эффективность данного политического управления, то на последующих выборах власть может перейти к другим партиям или персонам. Если рассмотреть состояние дел в России в последнее время, то можно отметить, что либерально-демократические преобразования начались только в 90-х годах XX века. В первое десятилетие XXI века была снижена роль олигархов в экономике и политике страны. Часть их собственности вернули государству.

Страны ЕС, США, Канада, Япония, Австралия, Индия, Новая Зеландия и некоторые другие относятся к странам с либерально-демократическим строем. Такого мнения придерживаются большинство специалистов. При этом некоторые страны Африки и бывшего Советского Союза позиционируют себя демократиями. Однако сам факт наличия демократических по содержанию конституций еще не всегда является достаточным, чтобы относить какое-либо государство к числу демократических государств. Необходимым условием считается наличие реально действующих институтов демократии и принципов, на которых она основана. Первичное условие — наличие в государстве демократической, реально действующей избирательной системы.

В ряде так называемых демократических государств были выявлены факты того, что правящие структуры оказывали прямое влияние на итоги выборов⁵. Выше изложены некоторые теоретические аспекты понимания юридической ответственности государства как неотъемлемого принципа демократических государств. Относительно Российской Федерации сказать, что юридической ответственности государства у нас нет, было бы неверно. Нормы и принципы действующей российской Конституции предполагают юридическую ответственность государства перед гражданами.

⁴ Интервью В.В. Путина. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60836> (дата обращения: 11.08.2019).

⁵ Достоинства и недостатки либеральной демократии. URL: <https://www.syl.ru/article/330866/liberalnaya-demokratiya-opredelenie-priznaki-dostoinstva-i-nedostatki> (дата обращения: 21.06.2019).

Правоприменительная практика, и прежде всего судебная, свидетельствует о том, что юридическая ответственность возлагается на те или иные государственные органы или организации. Но это скорее исключение. Европейский суд по правам человека, например, возлагает на Россию в отдельных случаях обязанность возмещения ущерба гражданам или указывает на бездействие государственных органов России. Государство в ряде случаев возмещает этот ущерб. Хочется отметить, что у нас, к сожалению, не сложилась система возмещения ущерба гражданам, организациям, которая была бы заранее предусмотрена и понятна обеим сторонам.

Что касается конституционной ответственности государства в РФ, то нормативно она закреплена. Однако реальные механизмы ее реализации отсутствуют. Поэтому не удивительно, что трактовка таких понятий, как «конституционный строй», «злоупотребление властью», «возмещение государством вреда», определяется самими властными структурами, а ведь их содержание предопределяет функции и направленность деятельности правоохранительных органов. Теперь об уголовной, гражданской, административной ответственности. Фактически она есть, но сопряжена с общеизвестными проблемами Российской Федерации: коррупцией, отсутствием реальной конкуренции, низким политическим плюрализмом и др.

Можно, конечно, принять нормативные акты, например, о механизмах конституционной ответственности, об ответственности должностных лиц госаппарата за ущерб, причиненный гражданам или организациям и пр. Но этим принципиально основных вопросов мы не решим.

Необходимы сущностные изменения в системе российской государственности. Речь идет о ее системных проблемах [4]. Несмотря на прописку демократических институтов в действующей Конституции, в РФ сегодня фактически сложилась, как отмечалось выше, персонцентристская модель управления государством. Признанным является доминирование исполнительной власти. При этой модели государства объем и реальность юридической ответственности зависят от усмотрения исполнительной власти. Системная сбалансированная взаимная ответственность государства и граждан отсутствует.

Что конкретно можно сделать? Выделим основное: конституционный принцип разделения властей необходимо сделать реальным. Это комплексная задача [5, с. 37]. Но решения ее можно добиться, прежде всего, активизацией всех институтов гражданского общества. Сказать, что у нас нет гражданского общества, думается, было бы неверно. Оно есть, но развито слабо, демократические традиции отсутствуют. Его институты в ряде случаев определяются президентом и функционируют фактически как часть госаппарата.

Политические партии. Реально они не являются оппонентами действующей власти.

Профсоюзы. Их роль практически утрачена, даже по сравнению с советским периодом. Профсоюзные организации отсутствуют во многих негосударственных организациях и в ряде государственных учреждений.

Молодежные, женские, спортивные и иные организации существенной роли в политической жизни общества не играют.

Религиозные конфессии (православие и ислам) пользуются наибольшей поддержкой власти, имеют существенные преференции.

Средства массовой информации. Формально цензура у нас отсутствует. Однако у исполнительной власти достаточно рычагов воздействия на содержание их деятельности и при необходимости она ими пользуется.

Избирательная система. Исполнительная власть ее выстроила таким образом, чтобы иметь возможность создавать максимум условий для избрания удобных ей кандидатов.

Есть еще один *новый аспект*, который, на наш взгляд, позволил вертикали исполнительной власти усилить и укрепить свое доминирующее положение и контроль за гражданами. Проблемы глобализации, автоматизации, цифровизации затронули все аспекты жизни общества. Несомненные достоинства этих явлений общеизвестны. Но следует отметить и их негативные аспекты. Существенно расширились возможности контроля государства за гражданами и организациями. Выстроенная вертикаль власти в состоянии контролировать то, что ранее считалось личной жизнью или конфиденциальной информацией негосударственных организаций. Речь идет о контроле социальных сетей, видеонаблюдении, сотовой связи. С другой стороны, использование этих возможностей при раскрытии и расследовании преступлений, несомненно, положительное явление. Проблема, применительно к России, усугублена имеющимися недостатками в работе исполнительных и правоохранительных государственных органов. Речь идет о коррупции, фактической возможности бесконтрольного использования персональных данных граждан и др.

Юридическая ответственность российского государства еще не исследована в достаточной мере и не урегулирована. Очевидно, что границы автономии личности нарушаются. Контраргумент, естественно, будет обосновываться общим благом.

Думается, назрела необходимость осмыслить новые возможности государства, а в отдельных случаях и негосударственных организаций, и соотнести их с развитием правового поля с позиции соблюдения международных документов о правах человека и гражданина.

Литература

1. *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. 231 с.
2. *Марченко М.Н.* Проблемы общей теории государства и права: в 2 т. Т. 1. Государство. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби, Проспект, 2007. 727 с.
3. *Серков П.П.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика: монография. М: Норма, 2014. 464 с.
4. *Северухин В.А.* К понятию и содержанию «системных или структурных проблем» в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2013. № 2. С. 35–41.

5. Северухин В.А. Доминирование исполнительной власти: современные проблемы // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2017. № 2. С. 32–43.

6. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008. 384 с.

Literatura

1. Krasnov M.A., Shablinskij I.G. Rossijskaya sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom. M.: Institut prava i publichnoj politiki, 2008. 231s.

2. Marchenko M.N. Problemy' obshhej teorii gosudarstva i prava: v 2 t. T. 1. Gosudarstvo. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Velbi, Prospekt, 2007. 727 s.

3. Serkov P.P. Konstitucionnaya otvetstvennost' v Rossijskoj Federacii : sovremennaya teoriya i praktika : monografiya. M: Norma, 2014. 464 s.

4. Severuxin V.A. K ponyatiyu i sodержaniyu «sistemny'x ili strukturny'x problem» v Rossijskoj Federacii // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2013. № 2. S. 35–41.

5. Severuxin V.A. Dominirovaniye ispolnitel'noj vlasti: sovremennyy'e problemy' // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2017. № 2. S. 32–43.

6. E'bzeev B.S. Lichnost' i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost' i konstitucionny'e obyazannosti. M.: Norma, 2008. 384 s.

V.A. Severukhin

On Some Aspects of the Legal Liability of the State

The author considers the features of the legal responsibility of a democratic state to citizens. The historical aspects that formed the basis for the mutual rights and obligations of the state and the individual are examined. The features of legal liability in the Russian Federation are analyzed. The author sets out a position on measures that will allow to form real legal liability of the state to citizens in Russia.

Keywords: theory of social contract; legal liability; model of the relationship of power and personality; constitutional responsibility; principle of separation of power; civil society.