

17. ГАНИСО. Ф. 594. 7 ск. Д. 116.
18. ГАНИСО. Ф. 594. 1 ск. Д. 6056.
19. ГАНИСО. Ф. 594. 2 ск. Д. 4901.
20. ГАНИСО. Ф. 594. 10 ск. Д. 142.
21. ГАНИСО. Ф. 594. 14 ск. Д. 651.
22. ГАНИСО. Ф. 594. 13а ск. Д. 810.
23. Ломакин Николай Андреевич // ЦентрАзия. URL: <http://www.centrasia.ru/person2.php?&st=1093975209>
24. ГАНИСО. Ф. 594. Оп. 8. Д. 274.
25. ГАНИСО. Ф. 594. 26 ск. Д. 55.
26. ГАНИСО. Ф. 594. 45 ск. Д. 1790.

О.И. Tsybulevskaya
Interuniversity "Round Table"
"Public Authorities: Issues
of Liability and Limitations"
(Saratov, Stolypin Volga Region
Institute of Administration
of the Russian Presidential
Academy of National Economy
and Public Administration,
April 18, 2012)

УДК 340.1
ББК 67.0

О.И. Цыбулевская

**МЕЖВУЗОВСКИЙ
«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
«ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ:
ПРОБЛЕМЫ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ
И ОГРАНИЧЕНИЙ»
(г. Саратов, Поволжский
институт управления
имени П.А. Столыпина –
филиал Российской академии
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте
Российской Федерации,
18 апреля 2012 г.)**

Для Поволжского института управле-
ния имени П.А. Столыпина тема функцио-
нирования публичной власти в условиях
российских преобразований – одна из при-
оритетных. Более десяти лет данная про-
блема обстоятельно исследуется силами кол-
лектива кафедры теории права. Это позво-

лило кафедре выступить организатором тематического межвузовского «круглого стола», участником которого было предложено подискутировать о проблемах ответственности и ограничений власти в современной России.

В своем вступительном слове заведующий кафедрой теории права доктор юридических наук, профессор **О.И. Цыбулевская** отметила, что проблема ответственности власти постоянно находится в центре внимания юридической науки. Значимость данной темы обусловлена потребностями как теории, так и практики. Концептуальные идеи, сформулированные в процессе научного анализа феномена публичной власти, отражены в трудах многих отечественных ученых-правоведов. Однако ввиду динамичности проводимых в Российской Федерации преобразований требуется постоянное обоснованное научное переосмысление как новых сторон и проявлений публичной власти, так и уже данных ей оценок.

Заведующий кафедрой гражданского права и процесса кандидат юридических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина, доцент **Т.В. Милушева** обратила внимание ученых на противоречивость природы власти и проблему ее ограничений.

Модели и средства ограничения государственной власти, разработанные правовой наукой, разнообразны: самоограничение, взаимограничение властей, ограничение власти со стороны гражданского общества, ограничение власти правами человека, правовое ограничение государственной власти, дифференцирующееся, в свою очередь, в зависимости от типа правопонимания.

Границы власти формируются в результате ее устойчивого, длительного взаимодействия с факторами естественной и социальной среды. Последние двояко влияют на установление пределов государственной власти: рамки свободных действий государства определяются существованием экономической, культурной, нравственной, религиозной и иных сфер жизнедеятельности общества, но в то же время под воздействием этих сфер власть корректирует свою деятельность, ориентируя ее на реально сложившиеся общественные связи.

Правовые пределы обладают особыми свойствами, обусловленными спецификой самого права, в котором находят свое опосредованное выражение множество других социальных регуляторов. Организуясь в единый правовой механизм, они осуществляют целенаправленное правовое регулирование властеотношений, цель которого заключается в том, чтобы максимально сориентировать субъектов власти на выполнение государственно-служебных дел, а также предотвратить возможные злоупотребления с их стороны.

Особая роль в механизме правового ограничения государственной власти отводится юридической ответственности. По мнению Т.В. Милушевой, именно позитивный аспект юридической ответственности в публичной (властной) сфере является исходным и системообразующим в целостном явлении ответственности. Проблема пределов государственной власти раскрывается также через призму соотношения частных и публичных интересов, которые могут находиться как в гармонии, так и противоречить друг другу. Зачастую детонатором конфликта интересов выступает сама власть. Государственная власть нередко

считает, что она находится вне права и в этом ее сила. Однако именно распространение силы права на саму власть делает ее наиболее эффективной. Лишь в условиях ограничения государство осознается не только как сугубо политико-правовое образование, но и в качестве ценностно-смысловой системы, способной обеспечить гармоничное сочетание интересов личности, общества и самого государства.

Дискуссию об ограничении публичной власти продолжила доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **Ю.А. Подгорная**, акцентирующая внимание в своем выступлении на связи феноменов «правовое ограничение власти» и «законность».

Классическое определение законности, которого придерживается большинство ученых, в полной мере соответствует представлениям об ограничении государственной власти. Но юридическая практика свидетельствует о том, что довольно часто формально-юридический режим строгого соблюдения правовых норм приходит в противоречие с общественным мнением, идеалами свободы, демократии, нравственности и справедливости, и тогда неизбежно встает вопрос о легитимности самой законности. Он связан с пониманием сущности права и решается в соответствии с концептуальным видением пределов требований, устанавливаемых государственной властью в форме юридических предписаний. С изложенными соображениями коррелирует дискуссионная проблема правозаконности.

Законность и ограничение власти – разнопорядковые категории. Законность охватывает все виды юридической деятельности, законосообразное поведение всех субъектов права. Ограничение государственной власти затрагивает организацию и функционирование лишь публичной сферы. Законность, с одной стороны, ограничивает государственную власть, устанавливая с помощью юридических норм пределы ее действий (негативный аспект законности), а с другой – с помощью юридических норм организует механизм государства (позитивный аспект законности). В ходе практической деятельности публичной власти возникает необходимость юридического закрепления и реализации ограничений властных субъектов в отношении самих себя (в частности, норм об обязанностях, юридической ответственности), а это во многом зависит от уровня правосознания власти.

Тему ограничения власти продолжил развивать кандидат юридических наук, доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **В.Е. Халиуллин**, который обратил внимание на неоднозначную оценку российской демократии на Западе. Политическая элита в России убеждает, что демократия в стране – существующая реальность, и Запад просто не может смириться с сильной Россией. В то же время политические деятели европейских государств и США обвиняют нашу страну в отступлении от идеалов демократии и возврате к авторитаризму и даже тоталитаризму. Следует понимать, в том, что демократия, понимаемая как власть народа, в Российском государстве иная, нежели чем на Западе. Как показали последние политические события, демократия изменяется и зачастую отклоняется от классического образца. Народ начинает искать свою собственную «демократию» путем антигосударственных выступлений.

Таким образом, приходит к выводу В.Е. Халиулин, нельзя однозначно оценивать демократию как исключительно положительное явление. В современном мире она начинает перерождаться, приобретать новые свойства, что является следствием развития информационного общества, в котором главным оружием на пути к власти становится информация (даже последствия сражений на полях битв менее значительны, чем результаты медийных баталий) . Появляются новые разновидности и новые трактовки демократии. Лишенная четких контуров современная российская политическая реальность, отсутствие единых подходов к демократии ведут к недопониманию в обществе и его расколу.

Кандидат юридических наук, старший преподаватель Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **П.А. Зеленский** одной из причин накопившихся проблем в современной России назвал неразвитость ограничительных механизмов власти.

Соглашаясь передать некоторые управленческие функции частным субъектам, государство не умаляет публичную значимость этих функций, а обязывает негосударственного субъекта действовать в целях реализации публичных интересов. При этом устранение ряда традиционных средств непосредственного административного надзора (например, лицензирование) должно сопровождаться введением косвенного административного надзора, в ходе которого государство проверяет саморегулируемую организацию, следящую за своими членами. Если обнаруживаются правонарушения в деятельности последних, то организация, не обладая властными полномочиями по устранению последствий, обязывается сообщить информацию в компетентный государственный орган. Представляется необходимым более четко определить формы и методы административного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций.

Передача функций публичной власти саморегулируемым организациям имеет как достоинства, так и недостатки. С одной стороны, будучи неотъемлемым институтом гражданского общества, саморегулирование позволяет концентрировать инициативу и полномочия по регулированию и контролю определенной сферы общественных отношений в руках профессионалов. С другой стороны, полная передача надзора непубличным субъектам рискованна – государство в этом случае может потерять контроль над жизненно важными сферами. Очевидно, что саморегулирование следует оценивать с разных сторон, причем частное начало в нем не должно оттеснять публичное. Законодательное регулирование данных отношений необходимо развивать с учетом потребностей и интересов различных субъектов – как государства, так и бизнеса, профессиональных сообществ, а также потребителей тех или иных услуг.

Преподаватель Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **Д.Ф. Милушев** обратил внимание участников дискуссии на проблему ограничения права на свободу экономической деятельности.

В силу своей естественно-правовой природы основные экономические права не могут произвольно ограничиваться государством. Конституционный Суд РФ определил ряд критериев, которым должны отвечать возможные правовые ограничения прав субъектов. Из его решений следует, что ограничение является

соразмерным (а значит справедливым) , если: а) федеральный закон не посягает на основное содержание права (свободы) , не искажает его сути; б) ограничение не приводит к утрате реального содержания права или свободы; в) ограничение не парализует реализацию права (свободы) ; г) ограничение вызвано исключительно необходимостью защиты социальных ценностей, перечисленных в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, и иными средствами защитить указанные ценности невозможно; д) ограничения не создают необоснованных препятствий для реализации права; е) устанавливая ограничения, государство использует не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные конституционными целями меры; ж) реализация права и его ограничение не ставятся в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц; з) обеспечена судебная защита от произвольного ограничения. Правовые позиции Конституционного Суда России, сформированные при разрешении конкретных дел, затрагивающих проблемы ограничения прав и свобод человека и гражданина, безусловно способствуют утверждению в российском обществе справедливости, свободы, а также выявляют направления совершенствования российского законодательства в целом и в экономической сфере в частности.

Кандидат юридических наук, доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **Н.К. Краснослободцева** в своем выступлении органично связала философские аспекты взаимодействия власти и свободы.

Свобода понимается как беспрепятственная самореализация, спонтанное проявление собственной природы человека. Но потребность в свободе одновременно выступает исходной базой власти. Понятие власти и свободы в предельно широком, абсолютном смысле сливаются, обозначая полное господство человека над условиями его существования. В действительности же в конкретный пространственно-временный отрезок как власть, так и свобода дискретны, относительно и ограничены, прежде всего друг другом.

Выступление кандидата юридических наук, доцента юридического факультета Саратовского государственного университета **З.С. Байниязовой** было посвящено проблеме гармонизации интересов личности, общества и государства. По ее мнению, вопрос о приоритете одного из множества видов интересов не должен сегодня стоять на повестке дня. В качестве важного средства осуществления конституционного принципа высшей ценности человека, его прав и свобод следует рассматривать баланс интересов.

Положение, закрепленное в ст. 2 Конституции РФ, вовсе не исключает необходимости согласования интересов всех субъектов. Закрепленное в ст. 7 Конституции РФ положение о социальном государстве также предполагает сбалансированность интересов личности, общества и государства, формирование оптимальных условий для реализации государством социальной деятельности. Государственные интересы рассматриваются в единстве с интересами личности и общества. Дальнейшее развитие Российского государства несомненно с несбалансированностью интересов. Чтобы гармонизация личных, общественных и государственных интересов стала фактором устойчивого общегосударственного развития, необходимо согласованное взаимодей-

ствие права, законодательства, правовой системы, правовой политики, то есть всех основных правовых инструментов развития Российского государства. В оптимизации этого процесса должны быть задействованы все уровни публичной власти.

Продолжая тему гармонизации интересов, взаимной ответственности государства и личности, кандидат юридических наук, доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **М.Л. Воронкова** в своем выступлении затронула проблему взаимодействия государства и религиозных объединений в сфере благотворительности. В служении общественным интересам есть множество сфер, где взаимодействие государства и религиозных объединений может помочь нравственному оздоровлению общества, в частности сфера благотворительности. Для религиозных объединений, существующих в России столетиями, благотворительная деятельность является традиционной. До революции Русская Православная Церковь очень активно занималась благотворительностью, поскольку эта деятельность заложена в основу христианства.

В настоящее время благотворительная деятельность религиозных организаций возрождается. Действующее законодательство позволяет заниматься благотворительностью всем зарегистрированным конфессиям. Большинство традиционных религиозных объединений разработали основы социального служения. Так, Основы социальной концепции Русской Православной Церкви приняты 13– 16 августа 2000 г. на Архиерейском Соборе в Москве. Разработаны и Основы социальной программы российских мусульман, Социальная позиция протестантских церквей России, Основы социальной концепции российского иудаизма. Государство должно способствовать инициативе религиозных объединений при создании учреждений социального обслуживания граждан (домов престарелых, домов помощи инвалидам, детских приютов, ночлежек, богаделен, в медицинском обслуживании) . Сегодня, например, в церковных сиротских учреждениях, по данным сайта Патриархия.ру, воспитываются около 3,5 тысячи детей, но их могло бы быть гораздо больше. Увеличить объем социальной реабилитации, по мнению председателя Синодального отдела, Церкви мешает государственная монополия на попечение о детях-сиротах. Ведь механизмы, способные решать проблемы нуждающихся и оказывать содействие религиозным объединениям в сфере благотворительной деятельности, существуют только на уровне государства.

Кандидат юридических наук, доцент Саратовского государственного социально-экономического университета **А.А. Шаповалов** сосредоточил свое внимание на вопросе ответственности власти, уделив особое внимание политическому аспекту.

По мнению выступающего, актуализирует проблему ответственности власти то обстоятельство, что большинство должностных лиц государственной и муниципальной власти не осознают и не желают осознать своей социальной роли в обществе. Ответственность перед гражданами распределяется между тремя уровнями публичной власти весьма неравномерно: в частности, сегодня ответственность должностных лиц перед гражданами прописана только на уровне местного самоуправления, и лишь в некоторых случаях предусмотрена

на уровне субъектов Федерации. Докладчик считает для решения рассматриваемой проблемы необходимо, во-первых, создать нормативно-правовую базу, регулирующую политическую ответственность (в настоящее время она отсутствует) ; а во-вторых – разработать систему критериев оценки эффективности работы для всех уровней публичной власти.

Проблеме отдельных аспектов ответственности власти было посвящено выступление кандидата юридических наук, доцента Саратовского института (филиала) Российского государственного торгово-экономического университета **А.Н. Зрячкина**. Ответственность власти, по его мнению, – одно из главных условий преодоления правового нигилизма.

Наибольшие вред и опасность приносит именно ведомственная разновидность правового отрицания. Способствует негативным установкам у представителей бюрократии все чаще широкий круг полномочий при ограниченных основаниях привлечения к ответственности. Между тем уважение к закону в среде чиновников, а также у обычных граждан могло бы значительно возрасти при неукоснительном пресечении правонарушений и злоупотреблений властными полномочиями. Для реального искоренения ведомственного правового нигилизма необходимо не только принять «хороший закон», но и апробировать механизмы его применения. В противном случае любая реформа способна привести не к созиданию, а к разрушению и деградации.

С точки зрения выступающего, целесообразно разные виды правовой ответственности к чиновникам – нарушителям прав и законных интересов населения. При этом особо значимыми должны стать конституционные формы ответственности в виде предупреждений и досрочного прекращения полномочий должностных лиц; за ними разумно использовать и иные меры в зависимости от тяжести совершенных деяний. Наряду с репрессивными мероприятиями по повышению ответственности власти помогла бы и обратная политика – поощрение тех управленцев, кто своей работой способствует упрочению авторитета закона, показывает пример надлежащего правового поведения, руководствуется в повседневной жизни как нормативными предписаниями, так и правилами нравственности. Именно такой подход позволит локализовать, а позже и преодолеть правовой нигилизм управленческого звена, повысив ответственность власти за каждый ее шаг.

Кандидат юридических наук, доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **И.В. Свечникова** представила подробный комментарий некоторых направлений совершенствования гражданского законодательства в свете предстоящих в нем изменений.

Во-первых, предлагается ввести запрет на действия в обход закона. Учитывая, что такое понятие ранее не было известно отечественному гражданскому законодательству, на практике, по мнению ученого, могут возникнуть затруднения, связанные со сферой применения этой правовой категории. Во-вторых, новации затронули гражданско-правовой статус юридического лица, являющегося публично-правовым образованием. В-третьих, предлагается ограничить право собственности на земельный участок его целевым назначением, а также предъявляемыми к собственнику экологическими и

природоохранными требованиями. В-четвертых, изменения коснулись охраны частной жизни гражданина: не выступают нарушением действующих правил сбор, хранение, распространение и использование информации о частной жизни физического лица в публичных интересах. В-пятых, уточнены некоторые положения относительно недействительности сделок. В ряде случаев предлагается отказаться от публичных элементов регулирования в пользу частноправовых подходов, однако это не означает, что Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации ориентирована в целом на усиление частноправовой составляющей. Вместе с тем по целому ряду вопросов вводятся императивные нормы, ужесточающие правовое регулирование.

Таким образом, подход к регулированию частных и публичных элементов в гражданском праве меняется; частноправовой метод регулирования в гражданском законодательстве остается приоритетным, но это не исключает применения средств, свойственных публичному праву.

Продолжая гражданско-правовую тематику, старший преподаватель Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **Т.В. Величко** проанализировала правовую сущность понятия «действия в обход закона».

Предлагаемое изменение в п. 1 ст. 10 ГК РФ является закреплением де-юре того, что существует де-факто. По мнению Т.В. Величко, введение понятия «действия в обход закона» – это попытка законодателя урегулировать все неурегулированные неправомерные действия субъектов. Поправка носит исключительно юридико-технический характер и направлена на достижение большей открытости и определенности в вопросе о том, пресекается ли в Российской Федерации обход закона. В определениях ВАС, где использует термин «обход закона», речь идет о положениях, уже предусмотренных Гражданским кодексом РФ. Сама практика ВАС свидетельствует о том, что существующих в ГК механизмов вполне достаточно, чтобы пресечь попытки «обхода закона». Закон должен быть чертой, призванной отделять должное от недолжного при регулировании общественных отношений.

Подводя итоги дискуссии, **О.И. Цыбулевская** резюмировала, что новые условия жизни российского общества требуют нового подхода к пониманию ответственности власти, ее сущности, видам, принципам. Трансформирование требуется и методологии исследования правовых ограничений.

Как отметили многие выступающие, проблемы ответственности вообще и ответственности власти в частности обделены вниманием ученых-правоведов. Требуют разработки вопросы отраслевой юридической ответственности (в последнее время эта проблема практически не исследовалась теоретиками права за исключением процессуальной ответственности) . Слабоурегулированным и малоисследованным является такой важнейший вид юридической ответственности, как конституционная ответственность. Принятие Федерального закона «О конституционной ответственности» по-прежнему ждет своего часа. Фрагментарный характер носит исследование места юридической ответственности в системе государственного принуждения. В практической сфере следует обеспечить законодательное закрепление ответственности государства, исключить

существующие коллизии, перевести декларативную ответственность в реальную плоскость.

Институт публичной власти должен соответствовать реальным условиям рыночной экономики, нравственности, международной ситуации. В целях повышения эффективности его функционирования, оптимизации правового регулирования властеотношений необходимо, во-первых, законодательное закрепление правовых пределов ее деятельности, во-вторых, неукоснительное соблюдение властью уже существующих правовых ограничений.

O.A. Romanovskaya
Monograph Review:
Zorin V.Yu. Ethno-Politics
in Contemporary Russia.
Articles. Speeches. Interviews.
Saratov: Stolypin Volga Region
Institute, 2012. – 132 pp.

УДК 323.1 (470+571)
ББК 66.094(2Рос)

О.А. Романовская

**РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ:
Зорин В.Ю. Этнополитика
в современной России:
статьи, выступления,
интервью. – Саратов:
Поволжский институт
им. П.А. Столыпина,
2012. – 132 с.**

Стремление к этноконфессиональному единству Российской Федерации требует открыто говорить о сложности и важности этнополитики в современной России. Научная рефлексия, несомненно, является необходимым условием для квалифицированной выработки сценариев и рекомендаций, имеющих целью уменьшение внутринациональных проблем (этнического и иных видов рисков) , которые неизбежны в результате изменений, наблюдаемых в этносфере современной России. От качества осмысления и гуманитарной концептуализации этничности, репрезентативности получаемых данных зависит очень многое в сфере государственной национальной политики.

Актуальность научно-практического рас-