
РЕЦЕНЗИИ. ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ

O.I. Tsybulevskaya, T.V. Milusheva,
T.V. Kasaeva, A.E. Mikhailov
The Intercollegiate Round Table
“Legal Mechanism of Public Authority
Limitation: Ways to Improve
the Efficiency” (Saratov, Stolypin
Volga Region Institute
of Administration of the Russian
Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
October 23, 2015)

*О.И. Цыбулевская,
Т.В. Милушева, А.Е. Михайлов,
Т.В. Касаева*

Межвузовский круглый стол
«ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ОГРАНИЧЕНИЯ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ:
ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ»
(г. Саратов,
Поволжский институт управления
имени П.А. Столыпина —
филиал Российской академии
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте
Российской Федерации,
23 октября 2015 г.)^{*}

Заведующий кафедрой теории пра-
ва, доктор юридических наук, профес-
сор *О.И. Цыбулевская* (руководитель
проекта РГНФ № 13-03-00352), высту-
пившая с приветственным словом, отме-
тила важность обсуждаемой проблемы в
современных условиях: она обусловлена
динамичностью российских политических
процессов, «взрослением» гражданского

^{*} Публикация подготовлена в рамках поддержан-
ного РГНФ научного проекта № 13-03-00352.

общества, требующими нового качества публичной власти и побуждает научную мысль к дальнейшему переосмыслению ее характеристик. В докладе «Усмотрение правоприменителя как предпосылка нравственно-правового ограничения власти» О.И. Цыбулевская обратила внимание на то, что в отдельных сегментах управленческой деятельности необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения чиновника, хотя, как было подчеркнуто, усмотрение объективно присуще феномену права. Его назначение состоит в определении меры свободы и ответственности индивида. Государство в ходе законотворчества устанавливает правила возможного поведения личности, фиксируя при этом отдельные ограничения как для себя и своих органов, так и для других субъектов права. Действия, противоречащие закону, рассматриваются как выходящие за рамки предоставленной индивиду частной свободы. Если субъект права выходит за «красные флажки» — границы, очерченные государством, то он вторгается в публичную свободу государства, нарушая, тем самым, общие правила игры. Субъективное право — это мера возможного поведения субъекта, ограниченная конкретными пределами. Абсолютная свобода, свобода без границ, «без берегов» не совместима с правом. Такая свобода неизменно превращается в произвол.

И тем не менее чиновник — это лицо не механическое. Обладая определенным уровнем нравственного и правового сознания, он волен выбирать вариант своего поведения, определенным образом оценивая то или иное фактическое обстоятельство. Лицо, обладающее властными полномочиями, имеет право на действия в режиме усмотрения, в рамках закона. Причины, вызывающие необходимость использования усмотрения заключаются в следующем. Абсолютно-определенное регулирование объективно невозможно использовать во всех жизненных ситуациях. Так, при определении размера материального возмещения морального вреда трудно (да и практически невозможно) определить глубину нравственных страданий человека. Переживания сугубо индивидуальны. Отсюда сложно разработать универсальную схему для определения размера имущественного возмещения причиненного морального вреда.

Следует принимать во внимание также многообразие различных жизненных ситуаций. Простое их перечисление может сделать закон тяжеловесным и объемным. Кроме того, практически не представляется возможным учесть все моменты, которые могут возникнуть в будущем. Отдельные обстоятельства, пусть даже незначительные, могут появиться уже в момент реализации закона, и их нужно учитывать впоследствии.

В целях урегулирования возникших общественных отношений в нормативных актах используются оценочные категории. Предоставляя правоприменяющим субъектам определенную свободу в толковании нормы, они позволяют праву приспособиться к изменяющимся условиям и ситуациям. Использование оценочных категорий, «каучуковых» параграфов влияет на динамизм права и придает правовому регулированию свойства эластичности и гибкости.

На практике правоприменитель, сталкиваясь с неопределенностью в праве в виде оценочного понятия, испытывает определенные затруднения, поскольку

законодатель, как правило, не раскрывает их смысл и не определяет критерии их использования. Все это влечет за собой непредсказуемость в реализации нормативного акта и вызывает целый ряд вопросов.

Особенно остро они стоят в сфере действия разрешительного типа регулирования. Там, где действуют органы публичной власти, источники усмотрения должны быть минимизированы. Но полностью отказаться от оценочных категорий в праве, свести к минимуму их количество не удастся. Усмотрение — инструмент, с помощью которого преодолевается несправедливость жесткого режима законности. Его наличие — потребность, вытекающая из самой сути правовых явлений и свидетельство того, что нормативные системы тесно взаимодействуют в процессе регулирования общественных отношений.

Следует согласиться с мнением о том, что возможность дать формулировку оценочного понятия практически отсутствует, с одной стороны. С другой — если определение будет выработано, то такая категория утратит свойство оценочного. Необходимо легальным образом выработать критерии содержания оценочного понятия. Способствовать этому процессу должен тщательный анализ судебной практики. Последняя путем многократного применения оценочного понятия может выявлять, уточнять, «оттачивать» данные критерии.

Режим усмотрения правоприменителя подтверждается наличием отсылочных и бланкетных норм права, на основании которых государственным органам (органам местного самоуправления) предоставляется право самостоятельно устанавливать те или иные правила поведения. Опасность усмотрения правоприменителя заключается в том, что оно может перерасти в произвол, поэтому так важен вопрос определения пределов и границ усмотрения, а также тех сфер правоприменительной деятельности, где усмотрение должно быть сведено к минимуму.

К нравственным ограничителям свободного усмотрения относятся моральные принципы и требования. В современной России, как и в других государствах, в последние годы многими сообществами принимаются разнообразные кодексы профессиональной этики. Они содержат в себе этические нормы и дополняют положения законов. Поведение чиновников, аудиторов, врачей, журналистов, юристов регламентируются документами, своими предписаниями дополняющими положения законодательных актов. В большинстве из них содержатся нравственно-этические нормы, поэтому имеют название: «Кодекс профессиональной этики», «Этический кодекс», «Декларация этических норм», «Хартия профессиональных принципов», «Деонтологический кодекс».

Для того чтобы моральные нормы и принципы «работали», прежде всего судьям необходимо, по определению И. Канта, быть моральными личностями и отвечать этим высоким требованиям. В ходе проведения аттестации особое внимание следует уделять тестированию на знание законодательства, касающегося прав и свобод человека и гражданина.

Заведующий кафедрой гражданского права и процесса, доктор юридических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина, **Т.В. Милушева** в докладе «Концепция правового ограничения публичной власти: пути формирования» акцентировала внимание на эволюции идеи границ де-

тельности государственной власти, осмысление которой актуализировалось в эпоху первых буржуазных революций в Западной Европе. Активная творческая разработка вопросов о направлениях и границах деятельности государственной власти, об объеме выполняемых государством функций исторически была обусловлена стремлением социальных сил к утверждению буржуазного миропорядка.

В Новое время идеи ограничения государственной власти представлены в наиболее сконцентрированном виде как результат сосредоточения и взаимодополнения множества идей, сформулированных в рамках различных политико-правовых теорий: естественного права, общественного договора, народного суверенитета, разделения властей. В этот период появляются отдельные работы, посвященные именно данной проблематике (В. Гумбольдт, Э. Лабулэ).

В XX в. проблема пределов государственной деятельности высветилась в контексте противодействия теории и практике функционирования тоталитарных государств в Западной и Восточной Европе, России, а также в связи с широким вмешательством государства в экономическую и иные сферы общественной жизни под благовидным предлогом нивелирования имущественного неравенства в обществе, формирования социального государства и т.п. В политической и правовой мысли Запада появились концепции, обосновывающие ограничение всевластия государства институтами гражданского общества (например, теории плюралистической демократии).

В современной России как следствие перманентных реформ, породивших кризисные процессы в экономике, политике, духовной сфере, постепенно утвердилась идея авторитарной власти, все сильного государства, на которое возлагаются большие надежды: установить законность, должный порядок, искоренить коррупцию, злоупотребления со стороны самой власти. Однако демократические общественно полезные цели не могут быть достигнуты антидемократическими средствами, которые нередко используются современной российской властью.

Концепция правового государства в качестве своеобразного синтеза параллельно развивающихся, пересекающихся идей о правовой основе деятельности государства в зависимости от типа правопонимания имеет различные модификации и по-разному решает исследуемую проблему. С точки зрения юридического позитивизма в различных вариациях обосновывается вопрос о самоограничении государства (К. Гербер, А. Дайси, Г. Еллинек, Р. Иеринг, П. Лабанд, Г.Ф. Шершеневич, А. Эсмен и др.). Суть позитивистских концепций правового ограничения государства (при всех имеющихся между ними различиях) состоит в попытке создать ту или иную конструкцию самоограничения государства им же самим созданным позитивным правом. При этом отрицается различие права и закона. Право сводится к установленным и защищаемым государством нормам (нормам закона, подзаконных нормативных актов и т.д.).

Теория господства права исходит из того, что границей государства выступают естественные неотчуждаемые права человека, свобода, справедливость, собственность, свободное гражданское общество (Дж. Локк, Ш. Монтескье,

Дж. Милль, А. Токвилль, Г. Гумбольдт, Э. Лабулэ, Г. Спенсер, П.И. Новгородцев, Б.А. Кистяковский, В.С. Соловьев и др.).

Дореволюционная политико-правовая мысль в силу разноречивости исторических реалий и «запаздывания» развития русского общества и государства находилась в «догоняющем» состоянии. Вследствие этого оценки исторического наследия российской государственно-правовой мысли в науке неоднозначны. В целом отечественные политические и правовые учения представляли собой переосмысленные и дополненные идеи гуманизма эпохи Просвещения, общественного договора и естественного права, разделения властей, суверенитета и другие, высказанные западными мыслителями в основном в Новое время. Идеи об ограничении самодержавия, как замечает О.В. Мартышин, отличались робостью и непоследовательностью, представляли порой смесь либеральных и консервативных идей (например, взгляды Б.Н. Чичерина). В то же время отечественное государственно-правовое наследие не только составляет золотой фонд правовой мысли, но и актуализируется в современных условиях, когда в России решаются задачи построения правового государства.

В заключение выступления Т.В. Милушева резюмировала, что все многообразие идейных элементов проблемы ограничения государственной власти охватить невозможно. Однако совершенно очевидно, что, несмотря на широкую палитру оттенков, идея ограничения власти как система воззрений имеет общие методологические позиции, базируется на универсальных принципах (права человека, верховенство права, связанность власти законом, разделение властей, ответственность государства). Это позволяет ей претендовать на самостоятельное концептуальное оформление.

В продолжение дискуссии доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук А.Е. Михайлов в своем докладе «Нормативно-правовое обеспечение ограничения публичной власти» отметил роль юридической ответственности государства и его органов в правовом механизме ограничения публичной власти. При этом отсутствие четкой законодательной дефиниции понятия «юридическая ответственность» вызывает множество противоречивых точек зрения не только на правовое содержание ответственности, но и на трактовку мер юридической ответственности, отграничение ее от иных средств правовой защиты, правового воздействия на общественные отношения.

Необходимо обратиться также и к более широкому общетеоретическому анализу категорий публично-правовой и частноправовой ответственности с тем, чтобы уяснить особенности возложения указанных видов ответственности на государство, а также иные публично-правовые образования. Это позволит выстроить стройную, внутренне согласованную систему мер юридической ответственности государства, разработать практические предложения по ее системному совершенствованию и унифицировать процедуры применения ответственности в рамках каждого ее блока.

Исходя из установки о том, что мера власти измеряется мерой ответственности (по Н.И. Матузову), докладчик раскрыл ограничительный потенциал юридической ответственности в сфере реализации властных полномочий,

обосновал необходимость законодательного закрепления ответственности как принципа деятельности властных субъектов.

В целом публично-правовой характер имеет ответственность государства и прочих публичных образований как самостоятельных субъектов права (и, следовательно, субъектов юридической ответственности). Конструкция публично-правовой ответственности государства за свои собственные противоправные виновные действия, на первый взгляд, вступает в противоречие с представлением о деперсонифицированном характере публичных образований как субъектов права. Действительно, по общему правилу, в конкретных правовых отношениях от имени государства и муниципальных образований участвуют соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления, а также государственные и муниципальные служащие. Тем не менее, поскольку публично-правовые образования являются субъектами права, обладающими присущими им право- и дееспособностью, было бы неверно целиком и полностью сводить их действия к действиям государственных или муниципальных органов и должностных лиц. Кроме того, некоторые функции могут выполняться только публично-правовым образованием как единым целым. Именно такие действия и являются, с точки зрения А.Е. Михайлова, основанием публично-правовой ответственности государства и муниципальных образований и обязанности возместить вред, причиненный частным лицам.

Не ставя под сомнение государственные прерогативы в области законодательной и исполнительно-распорядительной деятельности, докладчик отметил, что в условиях правового государства суд должен обрести недостающую ему ныне самостоятельность, получить полную независимость от государственных структур и стать институтом гражданского общества. Это позволит преодолеть многие коллизии, порождаемые статусом суда как органа государственной власти. Так, будучи арбитром в судебных спорах, суд обладает рядом властных прерогатив, позволяющих ему использовать меры принуждения в отношении сторон судебного процесса, одной из которых может быть само государство, в том числе и в случаях предъявления исков о возмещении вреда, причиненного действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц. Статус суда как органа государственной власти может привести к признанию того, что государство в подобных ситуациях выступает судьей в своем собственном деле, а это противоречит общеправовому принципу: «*Nemo iudex in sua causa*» (Нельзя быть судьей в своем собственном деле).

Сказанное дает основание заключить, что судебная система, видимо, должна эволюционировать в направлении постепенного обретения негосударственного статуса, стать независимым институтом гражданского общества, подчиняющимся только правовым законам и иным источникам права. Думается, что подобная постановка вопроса позволит наиболее последовательно реализовывать в судебном порядке ответственность не только государственных органов и должностных лиц, но и самого государства как субъекта юридической ответственности. Осуществление правосудия не должно быть прерогативой

государства. В современном открытом обществе оно должно осуществляться независимым от государства судом.

Подводя итог, А.Е. Михайлов сделал вывод о том, что публично-правовая ответственность есть применение к государству, муниципальным образованиям, государственным и муниципальным органам и должностным лицам предусмотренных нормами публичного права мер конституционного, административного, уголовного и иного публично-правового воздействия. Для публично-правовых образований и их органов противоправные действия или бездействие охватываются понятием конституционного деликта. Публичные должностные лица несут публично-правовую ответственность за совершение в процессе исполнения ими своих должностных обязанностей уголовных преступлений и административных правонарушений.

Основанием публично-правовой ответственности выступают виновные действия (бездействие) в форме умысла или неосторожности. При этом необходимо учитывать специфику правосубъектности публично-правовых образований, прежде всего их деперсонифицированный характер, предполагающий отсутствие у данной категории субъектов собственной воли.

Применительно к публично-правовым образованиям целесообразно использовать объективный критерий вины, предусматривающий ее наличие там и постольку, где и постольку действиями (бездействием) соответствующего публично-правового образования был причинен ущерб физическим или юридическим лицам, их правам, свободам и интересам, а также публичным интересам общества в целом. Использование такого объективного критерия позволяет говорить о позитивной ответственности публично-правовых образований.

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права Саратовского государственного социально-экономического института, кандидат юридических наук, доцент *Т.В. Касаева* в докладе «Правовая культура государственных служащих как фактор ограничения исполнительной власти» подчеркнула, что сегодня наиболее динамичные изменения происходят в системе исполнительной власти: с одной стороны, это усиление властной вертикали, с другой — неизбежные процессы децентрализации власти, переход от государственного администрирования к государственному менеджменту, масштабное реформирование сердцевины исполнительной власти — государственной службы, возрастание роли человеческого потенциала, без которого невозможны никакие реформы.

Нарастающие глобализационные процессы напоминают о том, что именно управленческий ресурс как интеллектуальное богатство становится определяющим потенциалом государства, не позволяющим отбросить его в разряд «догоняющих» стран. Его неполное или искаженное использование ведет к застою общественного развития, не дает реализовываться предоставленным правам и свободам, влечет пробелы в обеспечении национальной безопасности.

Высокий уровень правовой культуры властных субъектов — необходимый атрибут цивилизованного демократического государства. Правовая культура диктует каждой личности принципы правового поведения, а обществу — сис-

тему правовых ценностей, идеалов, правовых норм, обеспечивающих единство правовых институтов.

Очевидно, что ее профессиональные модификации, в том числе и в сфере государственной службы, определяются в первую очередь отличительными особенностями той или иной профессии. Правовая культура властных субъектов является одним из важных видов профессиональной правовой культуры. Она обладает определенными особенностями, обусловленными спецификой самой власти, повышенной социальной значимостью их публичной деятельности, различным уровнем и профилем образования и другими факторами. Правовая культура формируется в процессе осуществления субъектами властной деятельности своих должностных обязанностей и включает в себя: знание правовых норм, уровень правового мышления; профессиональной подготовки; широкий кругозор политического и экономического видения реальности, определяющий уровень общей правовой культуры; профессионально-этические качества чиновника, профессиональную безупречность, служебную дисциплинированность, добросовестность, честность.

Правовая культура функционирует во взаимодействии с другими сферами культуры — политической, эстетической, религиозной, нравственной (этической). Особенно тесно правовая культура взаимодействует с нравственной культурой. В реальной жизни они не разделимы. Право и нравственность являются одними из важнейших средств формирования развитой, полноценной личности. Нравственное и правовое воспитание находятся в тесной взаимосвязи и взаимно дополняют и обогащают друг друга. Задача нравственно-правового воспитания — формирование законопослушной и высокоморальной личности, социально активного гражданина, субъекта власти.

В условиях реформирования государственной и правовой систем, совершенствования духовной сферы жизни общества право и мораль приобретают особую значимость. Они выступают не только как средства регулирования взаимоотношений между людьми, но и как средства воспитательно-предупредительного воздействия на человека, причем нравственно-правовое воспитание является сегодня наиболее востребованным и эффективным. Задача такого воспитания — формирование законопослушной и высоконравственной личности, социально активного гражданина.

В России происходит болезненный процесс переоценки ценностей, трансформации и приспособления их к изменившимся условиям, выработки новых нравственных идеалов, которые соответствовали бы степени развития современных общественных отношений. В контексте изложенного несомненной значимостью обладает проблема соотношения нравственных и юридических начал в вопросах функционирования государственной власти, взаимодействия ее с обществом, личностью. Ценностные ориентации являются основополагающей частью структуры профессиональной правовой культуры органов власти, которая, принимая во внимание особенности сферы его деятельности, отличается от правовой культуры «простого» человека как по объему, так и по качеству.

Проблема состоит в том, что нравственный потенциал, заложенный в российском праве, не реализуется в полной мере на практике, остается невос-

требуемым. Причина такого положения — резкое падение морали в последние годы, а в более широком плане — кризис всей духовной сферы жизни общества. Этим же объясняются и острые противоречия между правом и моралью, причем и на законодательском уровне, и на правоприменительном, исполнительском.

В течение длительной истории существования российской государственной службы отношения, связанные с деятельностью властных субъектов, регулировались не только нормативными правовыми актами, но и моральными требованиями, выработанными обществом. Именно поэтому одним из направлений работы по повышению нравственности субъектов власти является принятие этических кодексов. Они могут сыграть важную роль в установлении нравственных параметров поведения чиновников, позволят исключить конфликт интересов, защитить честь и достоинство самих властных субъектов.

По мнению докладчика, формирование высоких моральных качеств чиновников в условиях становления гражданского общества должно опираться на рекомендации ученых. Необходима более прозрачная, понятная каждому гражданину подконтрольная система правовых иммунитетов. Не стоит игнорировать моральные стимулы — всевозможные поощрения, награды, официальное признание заслуг, популяризация лучшей практики. В любой общественно-полезной деятельности мерам поощрительного характера должно уделяться особое внимание.

Еще одним направлением повышения уровня правовой культуры является совершенствование законодательства и правоприменительной практики. Правовой нигилизм проявляется в низкой законодательной технике правотворческого процесса, нестабильности законодательства, нечеткости, размытости самого предмета законодательного регулирования. Все это приводит к тому, что роль закона в качестве важнейшего регулятора общественной жизни утрачивается.

Имеет смысл говорить о повышении уровня правовой культуры российского чиновника лишь тогда, когда он научится уважать права человека и гражданина, будет относиться к ним как к высшей социальной ценности. Уважение во всем его многообразии обладает значительным моральным весом. Оно будет действенным, если станет неотъемлемой составной частью правосознания и правовой культуры общества; будет признано наукой, общественным мнением в качестве цели, задачи, принципа права, государства, его органов и должностных лиц.

Растет потребность в разработке такой концепции развития деятельности государственных служащих, которая отражала бы не только современные, но и прогнозируемые социальные и государственные потребности, стимулы и ограничения для властных субъектов, где моральные инструменты органично вплетены в правовую материю. Только самоограничивающееся государство может быть воспринято не только как сугубо политико-правовое образование, но и как ценностно-смысловая система, способная обеспечить гармоничное сочетание интересов личности, общества и самого государства.