

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ УСЛОВИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ

Виталий Субочев*

Статья посвящена актуальным проблемам формирования института ответственности публичной власти в Российском государстве в условиях модернизации. Предлагается авторское видение понятия «публичная власть», обозначаются цели, принципы, основания и пути повышения ответственности публичной власти.

Провозглашенный Президентом России Д.А. Медведевым курс на модернизацию сформировал, по сути, новую парадигму развития России, предполагающую качественное преобразование различных сфер жизни общества, в числе которых можно выделить экономическую, политическую и правовую.

Модернизация, помимо прочих факторов, обуславливающих ее эффективность, призвана создать условия, которые будут способствовать развитию общества, прогрессу в системе социальных отношений. Одним из таких условий, позволяющих преодолеть целый комплекс хронических недугов системы государственного управления в России, является формирование полноценной концепции ответственности публичной власти.

Ответственность публичной власти – важнейший элемент правовой системы современного российского общества, который, к сожалению, в настоящее время далеко не в полной мере использует свой потенциал во благо сбалансированного и справедливого регулирования общественных отношений. Юридическая практика России достаточно убе-

дительно свидетельствует о том, что об ответственности публичной власти как о полноценном правовом институте, находящемся «на страже» интересов личности, общества и государства, говорить преждевременно.

Сложившаяся ситуация объясняется рядом причин, среди которых в качестве наиболее очевидных можно отметить недостаточно высокий уровень правовой культуры и правовой активности населения, чрезвычайную бюрократизированность органов власти различных уровней, откровенную коррупцию, процветающую в среде государственных и муниципальных служащих, отсутствие системы контроля исполнения предписаний, принятых вышестоящими инстанциями, традиционную для нашего государства «обезличенность» решений и «отсутствие крайнего» в случаях выявления фактов прямого нарушения субъективных прав, свобод и законных интересов со стороны властных органов.

Подобное положение вещей недопустимо для государства, взявшего курс на построение демократического общества с развитой системой охраны и защиты интересов своих граждан, что актуализирует разработку полноценной

* Субочев Виталий Викторович, доктор юридических наук, доцент кафедры государственного управления и права Международного института управления МГИМО(У) МИД России

концепции института ответственности публичной власти с поэтапным ее внедрением в правовую действительность.

Начальным этапом формирования обозначенной концепции должна выступить систематизация доктринальных установок, касающихся природы и сути публичной власти, целей и критериев привлечения последней к ответственности, а также конструирование конкретных правотворческих механизмов, позволяющих не только прописать, но и реализовать исследуемый весьма специфический вид юридической ответственности, так или иначе проявляющий себя как в публично-правовых, так и в частно-правовых отраслях российского права.

В этой связи подчеркнем, что понимание самого термина «публичная власть», сложившееся в научной литературе, не в полной мере удовлетворяет тем критериям, которые могут и должны быть применимы к субъектам, чьи действия затрагивают интересы значительного круга лиц. Зачастую органы публичной власти отождествляются с системой государственных органов. Между публичной и государственной властью ставится знак равенства и дальнейшие рассуждения ведутся о важности слаженной работы многочисленных структурных подразделений исполнительной власти.

Бесспорно, что взаимная ответственность государства и гражданина – сущностная основа ответственности публичной власти. Можно согласиться и с тем, что «основным публичным субъектом российского права является непосредственно государство, которое обладает определенными правами и обязанностями по отношению к гражданам и другим частным лицам, находящимся на его территории»¹. Однако вряд ли стоит солидаризироваться с достаточно категоричным заключением о том, что «в правоотношении ответственности в качестве публичного субъекта выступает от имени государства его орган или государственный служащий»².

Подобная постановка вопроса, на наш взгляд, необоснованно сужает круг субъектов публичной ответственности и, несмотря на заслуживающие уважения попытки их персонификации, обедняет формирующийся институт публично-правовой ответственности в целом.

М.С. Матейкович, говоря об органах публичной власти, к последним относит

лишь органы государственной власти и местного самоуправления³. Н.С. Бондарь также считает, что «публичная власть как политическая функция по обеспечению нормальной жизнедеятельности общества объективируется посредством права в конструкции государственной и муниципальной власти»⁴. Аналогичная позиция обосновывается и в исследовании Е.В. Комбарово́й, которая, исследуя коллизии в системе органов публичной власти Российской Федерации, относит к ним лишь органы государственной власти и органы местного самоуправления⁵. Не отличается новизной, в исследуемом контексте, и более «широкая» трактовка термина, предложенная А.А. Юговым, утверждающим, что разнообразные функции публичной власти реализуются через ее специализированные формы – государственную и муниципальную власть, а также непосредственное народовластие⁶.

С нашей точки зрения, нет никаких оснований отождествлять государственную и публичную власть, равно как и не в полной мере объективно считать, что понятие «публичная власть» шире понятия «государственная власть» только лишь потому, что охватывает она своим содержанием и органы местного самоуправления. Это достаточно сомнительное решение задачи с заведомо упрощенным и неверным алгоритмом.

Органы публичной власти, по нашему мнению, это не только государственные и муниципальные структуры, но и иные официальные инстанции, общественные организации и объединения, которые вправе предоставлять **публичные услуги** населению и, следовательно, обязаны нести за них ответственность. Не ведомственная принадлежность того или иного структурного подразделения, не уровень власти определяют публичность деятельности соответствующих лиц, но характер тех услуг, за качественное предоставление которых они ответственны перед законом.

Не только органы государственной и муниципальной власти являются участниками управления общественными процессами и субъектами, ответственными за обеспечение соответствующих интересов. В отмеченной связи термин «публичная услуга», который, кстати, был употреблен Президентом РФ в

одном из своих посланий⁷, нуждается в научной разработке и дальнейшем обсуждении.

Обозначенная позиция подкрепляется и правотворческими дефинициями, сложившейся юридической техникой. К примеру, в программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу говорится, что «наличие нескольких уровней **власти и управления, ответственных** (выделено нами – В.С.) перед собственными избирателями за проводимую политику в рамках законодательно определенных сфер компетенции является преимуществом, эффективное использование которого позволит создать стимулы для обеспечения благосостояния населения на всей территории страны»⁸.

Очевидно, что ключевой субъект правотворчества не в полной мере отождествляет органы государственной и муниципальной власти и субъектов управления, которые должны нести ответственность за свою деятельность. Более того, как это следует из контекста распоряжения, перед собственными избирателями могут нести ответственность не только отдельные категории лиц, причастные к государственной и муниципальной службе, но и политические партии, движения и другие участники общественной жизни, представляющие интересы населения.

Более того, система ответственности публичной власти и государства в целом предполагает строгий отчет за свою деятельность не только вышперечисленных субъектов, но и судей, ибо, как справедливо отмечает Конституционный Суд РФ, «несменяемость и неприкосновенность судьи, будучи элементами его конституционно-правового статуса и одновременно гарантиями самостоятельности и независимости судебной власти, являются не личной привилегией гражданина, а средством защиты публичных интересов, прежде всего интересов правосудия, цель которого - защита прав и свобод человека и гражданина (статья 18 Конституции Российской Федерации), и не только не исключают, а предполагают повышенную ответственность судьи за выполнение им профессиональных обязанностей»⁹.

Считаем обоснованным к субъектам публичной ответственности относить не только федеральных и мировых, но и

третейских судей, что только подчеркивает «причастность» общественных организаций к построению действующей и реальной системы ответственности публичной власти.

Таким образом, ответственность публичной власти – это не есть специфическое свойство определенной «касты» органов власти, которое, в лучшем случае, должно быть продекларировано в отдельных нормативно-правовых актах. Данный институт охватывает и характеризует деятельность всех тех публичных участников правоотношений, правомочия которых затрагивают интересы значительного круга лиц, будь то орган государственной власти, политическая партия, общественное движение либо избирательная комиссия, предоставляющих публичные услуги в рамках реализации признанных (подтвержденных) государством властных полномочий.

Ответственность органов публичной власти, будучи разновидностью юридической ответственности в целом, может быть как позитивной, так и негативной (ретроспективной).

К сожалению, в настоящее время приходится констатировать, что позитивная ответственность публичной власти, которую справедливо трактуют как внутреннее отношение субъекта права к своему долгу в части выполнения требований норм права¹⁰ – предстает лишь в виде моделирования отдельных элементов демократического правового государства, не становясь принципом деятельности властных структур. Между тем, взаимное уважение субъективных прав, свобод и законных интересов не только граждан, населения, избирателей, но и органов публичной власти по отношению друг к другу – залог их эффективной работы, залог их авторитета в обществе. Конституционный Суд резонно указывает на то, что «в отличие от принципа диспозитивности, лежащего в основе частно-правовых отношений, определение полномочий государственных органов в сфере публичного права не допускает их собственного усмотрения и должно регулироваться на основе принципа «дозволено только то, что разрешено законом», являющегося необходимой гарантией против произвола и злоупотребления властью»¹¹. Вместе с тем, обозначенный принцип не должен являться первообразной автоматизма и

обезличенности в деятельности основных субъектов публично-правовых отношений, пресекающей здоровую инициативу в служении людям. Индифферентность и безответственное отношение к делу не могут быть «списаны» на действие упомянутого постулата.

Следует также заметить, что отдельные аспекты позитивной ответственности публичной власти нашли свое отражение в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2007 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации», в котором неоднократно говорится об ответственности регионов за свое социальное развитие, и о том, что при этом федеральный центр не снимает с себя ответственности за качество жизни в регионах¹².

Мы согласны с разработчиками представленного доклада в том, что «система государственного управления должна стать более гибкой и более близкой к людям, а ответственность перед обществом несут все без исключения уровни власти»¹³, что требуется «осознать ответственность за каждую принятую правовую норму, проверяя, как она отзовется на сознании и поведении человека, его различных ассоциаций, правовой культуре общества в целом»¹⁴.

Что же касается негативной (ретроспективной) ответственности структур публичной власти, то, как нам представляется, она должна наступать за непредоставление (некачественное предоставление) публичных услуг, что повлекло за собой нарушение субъективных прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

Таким образом, основанием ответственности публичной власти должно выступить нарушение субъективных прав, свобод и законных интересов граждан в ходе осуществления публичной деятельности обозначенных выше субъектов. При этом нельзя не учитывать и тот факт, что публично-правовая ответственность и ответственность публичной власти – не равнозначные институты российского права. Субъектами публично-правовой ответственности (административной, уголовной и т.д.) могут выступать как индивидуальные, так и коллективные субъекты права, являющиеся участниками публично-правовых отношений. Ответственность же публичной власти – особый подвид

публично-правовой ответственности, распространяющийся лишь на особый (указанный выше) круг субъектов, детализировать который также представляется весьма актуальной задачей современного правоведения.

Необходимо также подчеркнуть, что ответственность публичной власти должна наступать с одинаковой неизбежностью как за нарушение субъективных прав и свобод участников правоотношений, так и за нарушение их законных интересов. Вместе с тем, законные интересы, будучи важнейшим правовым способом удовлетворения интересов субъектов права, так и не нашли должную нишу в механизме правового регулирования современной России, в практике работы правоприменительных структур¹⁵.

Тем не менее, в силу своей специфики и природы законные интересы имеют многообразные проявления, различные лица пытаются их реализовать не менее часто, чем субъективные права, их ущемление или препятствия, стоящие на пути реализации последних, сказываются на человеке не менее болезненно, чем нарушение или оспаривание его прав.

У любого участника правоотношений вызывают множество недоумений вопросы, связанные с тем, почему нельзя повести себя тем или иным образом, если этим он не нарушит предписания правовых норм, почему в тех или иных нормативно-правовых актах не отражено его притязание на обладание конкретными социальными благами, если их разумность и целесообразность так очевидны? Почему даже компетентные органы, призванные стоять на страже законности и правопорядка, игнорируют требования, связанные с защитой законных интересов граждан, «практикуя» охрану и защиту только субъективных прав, да и то без особого энтузиазма, как-нибудь?

Это вполне справедливые вопросы, которые, учитывая современную динамику рыночных отношений и развитие гражданско-правовых связей между субъектами, все чаще и чаще возникают у участников разнообразных правоотношений. Однако ответы на них во многих случаях повисают в воздухе.

Норма права гарантирует реализацию интереса не только в форме субъективного права, но и законного интереса, ко-

торый, не претендуя на исчерпывающее закрепление в правовых предписаниях, движет поведением людей. Обозначенный тезис ставит нас перед актуальной проблемой правового обеспечения законных интересов, в решении которой весомую роль и призвана играть публичная власть. При этом необходимо помнить, что наиболее важной и «всеобъемлющей» гарантией реализации законных интересов является то, что последние признаются законодателем самостоятельным объектом правовой охраны и защиты, что подкрепляется рядом нормативно – правовых актов.

Ответственность публичной власти призвана содействовать тому, чтобы стало, наконец, возможным вести речь не только об охране и защите субъективных прав и свобод, но и о культуре удовлетворения законных интересов, что является показателем цивилизованности любого общества. Государственная власть начинает осознавать это в полной мере. Так, в упомянутом выше докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законодательства в Российской Федерации» отмечается, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 года № 583 была утверждена Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2011 годы, основной целью которой является повышение качества правосудия, уровня судебной защиты прав и **законных интересов** (выделено нами – В.С.) граждан и организаций¹⁶.

К числу наиболее очевидных факторов, которые могут способствовать построению системы ответственности публичной власти, следует отнести следующие практические мероприятия.

1. Четкое распределение не только компетенции органов государственной и муниципальной власти, но и ответственности, что особенно значимо в случаях, когда речь идет о взаимодействии структур различных уровней.

Сказанное находит свое отражение в программных документах, принимаемых на всех уровнях власти, но руководством к действию пока не является. Данная проблема была затронута и Президентом РФ, который в Бюджетном послании к Федеральному Собранию в 2007 г. отметил, что «разграничение полномочий между уровнями публичной

власти в основном завершено. Теперь следует обеспечить неукоснительное соблюдение принципа **разграничения ответственности** (выделено нами – В.С.) за принимаемые решения и безусловного исполнения закрепленных за соответствующими бюджетами расходных обязательств»¹⁷.

Изложенное актуально не только в бюджетной сфере, но и в функционировании публичной власти по всем закрепленным за ней направлениям. Например, удивляет своей непроработанностью вопрос о разграничении полномочий исполнительных и представительных органов местного самоуправления, что негативно сказывается на построении системы ответственности последних, и как следствие, эффективности удовлетворения интересов жителей определенной территории.

Профессор В.А. Щепачев верно говорит о том, что «разграничение компетенции не только позволяет оптимизировать функции, осуществляемые различными органами местного самоуправления, но и не допускает сосредоточения всей власти в каком-либо одном органе, что, в свою очередь, позволяет органам власти эффективно реализовывать свои полномочия, наиболее полно учитывая интересы населения»¹⁸. Ему справедливо вторит А.В. Мацкевич, утверждая, что «при разграничении функций и полномочий государственной власти между Федерацией и ее субъектами должна адекватно разделяться и ответственность государственных органов субъекта Федерации и федерального центра»¹⁹.

Парадоксально, но факт: принцип разделения властей, согласно ст. 10 Конституции РФ, распространяется только лишь на органы **государственной** власти, что является благодатной почвой для различного рода «перегибов» на местах. Считаю, что над этим вопросом следует подумать.

2. Унификацию видов ответственности, к которым могут быть привлечены субъекты осуществления публичной власти. Необходимо на законодательном уровне определить: кто и за что может быть привлечен к ответственности и к какой именно. В настоящее же время затруднительно дать ответ на вопрос о том, когда субъекты публичной власти могут быть привлечены к дисциплинарной, когда к административной, а

когда к уголовной ответственности. Также достаточно «туманны» процедуры и основания досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, отзыва депутатов представительных органов власти различных уровней.

3. Детализацию (персонификацию) субъектов ответственности, осуществляющих публично-правовые функции. Мы полагаем, что затянувшийся на страницах юридической литературы спор о том, государство или же государственный служащий должен нести ответственность за свои действия – решению проблемы не способствует.

Статья 53 Конституции РФ гарантирует каждому право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) государственных органов или их должностных лиц. Данное положение справедливо и отвечает требованиям правового государства. Вместе с тем, необходим механизм привлечения к ответственности непосредственно виновных в ущемлении прав, свобод и законных интересов лиц, что будет способствовать повышению эффективности функционирования государственного аппарата. Тратить государственные деньги гораздо легче, чем свои собственные, равно как и работать, зная, что государство и его бюджет ответят за все – гораздо спокойнее. Однако пора ответить на вопрос: а что же такое государство? Может быть, это организация, представленная каждым государственным служащим со своим участком работы?

Мы убеждены, что в случаях значительного вреда, причиненного обществу и конкретному гражданину, отвечать должно государство лишь в том случае, если возместить ущерб непосредственно виновное в том лицо не в состоянии (что не исключает личную ответственность последнего). Следует более внимательно прислушаться к точке зрения В.О. Лучина, констатирующего, что в сфере публичного права нет отрасли, где бы ответственность возлагалась на субъектов без вины²⁰. Принцип виновной ответственности должен не только провозглашаться, но и воплощаться в действительности, что предполагает личную ответственность нерадивых работников. Несмотря на то, что в соответствии со ст. 53 Конституции РФ вина не

относится к условиям ответственности государства²¹, субъективные критерии виновности должны получить свое развитие применительно к условиям регрессной ответственности должностных лиц за совершенные противоправные деяния²².

Подобная позиция снимет целый ряд вопросов, касающихся ответственности местных органов власти, унитарных предприятий и их непосредственных руководителей, политических партий и движений и конкретно их лидеров, избирательных комиссий, субъектов, осуществляющих делегированные полномочия.

Осуществление подобных, весьма непростых мероприятий, позволит говорить не только о системе ответственности публичной власти, но кристаллизовать ее **принципы**, основными среди которых можно назвать:

1. принцип виновного и полного возмещения вреда, причиненного незаконными действиями субъектов, осуществляющих публичную власть;

2. принцип равного правового обеспечения субъективных прав, свобод и законных интересов с дифференциацией форм ответственности за их нарушение²³;

3. принцип индивидуализации ответственности субъектов, осуществляющих публичную власть, при неизменных гарантиях полного возмещения вреда со стороны государства.

Учитывая сложившуюся российскую юридическую практику, считаем, что основными **целями** построения системы ответственности публичной власти являются:

1. всемерная защита интересов личности, общества и государства (ибо в создании концепции ответственности публичной власти в равной степени заинтересованы как простые граждане, так и само государство);

2. соблюдение законности огромным штатом чиновников и тех лиц, которые непосредственно не задействованы на государственной и муниципальной службе, но в силу полномочий могут быть обоснованно отнесены к представителям публичной власти;

3. повышение эффективности работы как государственного аппарата и местных органов власти, так и иных субъектов, осуществляющих публичные функции;

4. борьба с коррупцией, пронизавшей все уровни и структуры власти;

5. повышение культурного, морально-го и нравственного уровня работников соответствующих структур и органов, который оставляет желать лучшего даже «искушенных» борцов за свои права и законные интересы.

Очевидно, что от реализации перечисленных целей зависит модернизация

российского общества, что, вне всякого сомнения, относит создание действенной системы ответственности публичной власти к первоочередным задачам государственного строительства. В этот процесс обязаны внести свою лепту и представители юридической науки, что должно воплотиться в разработке концепции ответственности публичной власти.

ACCOUNTABILITY OF PUBLIC AUTHORITY AS THE MAJOR CONDITION FOR MODERNIZATION OF RUSSIA

The paper deals with the burning issues of developing the institution of accountability of public authority in the Russia Federation under conditions of modernization. The author's interpretation of the category "public authority" is suggested; the objectives, principles, foundations and ways of raising accountability of public authority are described.

V. Subochev,
Doctor of Sciences (Law), PhD, Associate Professor, Department of State Administration and Law, International Institute of Administration, MGIMO (University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

модернизация, публичная власть, государственная власть, государственное управление, муниципальная власть, ответственность, субъективные права, законные интересы, компетенция.

Keywords:

modernization, public authority, state power, state administration, municipal power, accountability, subjective rights, legal interests, competence

Литература:

¹ Кожевников О.А. Юридическая ответственность в системе права / Под ред. Р.Л. Хачатурова. Тольятти, 2003. С. 100.

² Там же. С. 101.

³ См.: Матейкович М.С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. 2007. № 3. С. 13.

⁴ Бондарь Н.С. Обеспечение баланса власти и свободы – главная задача конституционного правосудия // Проблемы совершенствования российского законодательства. Ростов-на-Дону, 2005. С. 13.

⁵ См.: Комбарова Е.В. О понятии коллизий в системе органов публичной власти Российской Федерации // Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. Выпуск 8. Саратов, 2007. С. 97.

⁶ См.: Югов А.А. Понятие и система основных функций публичной власти // Российский юридический журнал. 2007. № 5. С. 37.

⁷ См.: Российская газета. 2005. 26 апреля.

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2006г. № 38-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) // Собрание законодательства РФ. 30.01.2006. № 5. Ст. 589.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П // Российская газета. 2008. 14 марта.

¹⁰ Подробнее см.: Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 50.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2004г. № 14-П // Российская газета. 2004. 27 июля.

¹² См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М., Совет Федерации, 2008. С. 32, 42 и др.

¹³ Там же. С. 42.

¹⁴ Там же. С. 520.

¹⁵ Подробнее о законных интересах см.: Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004; Субочев В.В. Законные интересы в механизме правового регулирования. М., 2007; Он же. Законные интересы. М., 2008.

¹⁶ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». С. 65.

¹⁷ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2007г. // Пенсия. 2006. № 6. С. 10.

¹⁸ Щепачев В.А. Разграничение компетенции между представительным и исполнительным органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 25.

¹⁹ Мацкевич А.В. Особенности реализации юридической ответственности государственных органов в современной России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 3. С. 45.

²⁰ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 292.

²¹ См.: Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Власть и реформы в России: нравственно-правовой аспект / Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2003. С. 171.

²² См.: Рипинский С. Ответственность государства: рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 4. С. 143.

²³ Субъективные права, свободы и законные интересы являются «равноправными» объектами правовой охраны и защиты, что, тем не менее, не означает одинаковой ответственности за их нарушение. Подробнее об этом см.: Субочев В.В. Ответственность за нарушения законных интересов // Право и образование. 2007. № 2. С. 88-98; Он же: Охрана и защита законных интересов как особого компонента правовой жизни общества // Вестник Самарского государственного университета. «Актуальные проблемы правоправедения». 2006. № 8 (26). С. 18-24.