

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ / Под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов, 2011. 527 с.

Эта солидная и очень интересная книга создана большим коллективом авторов (29 человек) различных вузов страны. Кроме ученых Саратова (они составляют большинство и возглавили руководство работой) в ней участвуют представители Югорского, Тольяттинского, Тамбовского государственных университетов, Самарского государственного университета экономики, Поволжской академии государственной службы и др.

Несмотря на такой многочисленный состав и обилие глав (в книге 25 глав), это не сборник статей, а монографическая работа. Авторы выступают в ней с главных единых позиций. Большая заслуга организаторов работы в том, что им удается обеспечить это единство при рассмотрении таким числом участников разных вопросов реализации и ответственности публичной власти. В результате в работе представлена более или менее общая позиция многих российских ученых некоторых регионов страны по весьма сложным политическим и юридическим проблемам реализации власти и ответственности государства, муниципальных образований (о других публично-правовых образованиях авторы не говорят), их органов и должностных лиц. Речь в книге идет о конституционном, административном и отчасти муниципальном праве и только о России, последнее можно было бы отметить в заголовке работы: теперь программа в вузах по конституционному праву требует более широкого подхода, исключив слово «Россия» из названия предмета.

Книга теоретична и одновременно имеет важное практическое значение. Авторы отмечают удачные правовые решения и множество недостатков в российском законодательстве, предлагают свои рекомендации. Работа написана с демократических позиций, авторы отстаивают принципы демократии, критически выступают против недальновидных мер российской публичной власти на ее разных уровнях, недостаточно проверенных решений, субъективизма, излишней поспешности при смене законодательных актов и методов регулирования ими тех или иных общественных отношений.

В работе представлен в основном юридический материал, но есть очень интересные рассуждения о психологических и моральных аспектах реализации публичной власти. По вопросам ответственности авторы тоже занимают единую позицию, рассматривая вопросы и ретроспективной (негативной), и позитивной ответственности, хотя, признавая последнюю, некоторые из них вскользь высказывают сомнение. В книге много новых положений, ярких, запоминающихся страниц и юридически отточенных формулировок. В ней в основном рассматриваются принципиальные вопросы, однако есть главы несколько иного профиля или посвященные частным, хотя тоже очень важным, проблемам (например, гл. 20–22).

В краткой рецензии невозможно охарактеризовать все 25 глав этой очень интересной книги. Остановимся только на некоторых принципиальных подходах, а также на поло-

жениях, объединяющих группы глав (в работе определенная группировка прослеживается, хотя места расположения единичных глав отклоняются от общей структуры, например, гл. 4, 20). Общий упрек всем авторам связан с пониманием ими природы публичной власти. Они чаще всего отождествляют публичную и государственную власть, относя к публичной кроме государственной власти иногда только власть муниципального образования (с. 39). На с. 15 государственная и публичная власть разделены запятой, что может быть понято так, что автор рассматривает их как идентичные. Глава 13 называется «Ответственность региональных органов государственной власти». Региональные органы – это органы субъектов РФ. Субъекты РФ (в том числе республики в составе Российской Федерации) – не государства. Не нужно в науке тиражировать такие неудачные формулировки Конституции РФ, как и положения о государственной власти субъектов РФ. Конституционный Суд РФ, насколько это возможно (он не может править Конституцию), дает осторожные толкования: государство – это Российская Федерация (следовательно, на территории России не может быть еще 83 государственных властей по числу субъектов РФ). Положение, что публичная власть – это государственная власть (публичная власть – основной признак государства) идет еще от известной работы Ф. Энгельса 1884 г. В те времена ситуация была иной. Кое-что было незаметным. Теперь в мире более 400 субъектов федераций, 200 территориальных автономий разного вида (правда, в одном Китае – 154), в любом крупном государстве десятки тысяч муниципальных образований (в России более 25 тыс., во Франции – 34 тыс.). В каждом из них есть своя публичная власть народа (части народа, т.е. данного территориального публичного коллектива в административных границах соответствующей территории). Такой коллектив (его народ) – социальный источник публичной власти определенного территориального публичного образования (государства в государственных границах, субъекта федерации в его административных границах, автономного образования, муниципального образования). Он избирает властные органы таких образований. То, что они не всегда действуют в интересах народа, – это иной вопрос. На разных уровнях территориальных публичных коллективов и, соответственно, территориальных публично-правовых образований существуют разные виды публичной власти сообразно своим социальным источникам.

Государственная власть суверенна (это – суверенная публичная власть), другие – нет. Власть субъекта федерации – государствозподобная несuverенная публичная власть, власть автономного образования – автономная публичная власть, муниципального образования – муниципальная публичная власть. Юридический источник такой власти на каждом ее уровне другой. Им является воля суверенной государственной власти. Государство наделяет в соответствии с его конституцией предметами ведения и полномочиями другие территориальные публичные образования (субъекты федерации, территориальные автономии, муниципальные

образования) и в конечном счете их органы определенной компетенцией. В результате в демократическом государстве в настоящее время складывается единая схема публичной власти. В строчках выше – только некоторые наброски подхода, который может быть применен не только к России. Формулировки не отшлифованы предметно и стилистически, они не годятся для воспроизведения, но представляется, что такое видение проблемы могло бы по-новому, нетрадиционно осветить вопросы реализации и ответственности публичной власти.

Хотя постановка теоретических и практических вопросов присуща всем главам книги, теоретические вопросы преимущественно содержатся в первых 11 главах, а также в заключительной главе. Первая глава выполняет роль введения, но вместе с тем автор ставит в ней и некоторые новые теоретические вопросы, например, о сложном, отнюдь не однолинейном, механизме отношений властвующих и подвластных, о правопорядке, анализирует особенности государственной власти (с. 16, 17), отмечает, что любая власть стремится к усилению вопреки или в обход существующих норм (с. 41), верно отмечает, что всякое государство несет ответственность, в том числе материальную. Этот тезис развит в следующей главе, на с. 43 ее автор говорит, что такая ответственность государства не зависит от его вины, это – ответственность на основе риска. Последнее утверждение недостаточно иллюстрировано.

К сожалению, авторы книги не анализируют детально содержание и крайне сложное применение ст. 53 Конституции РФ о возмещении государством вреда, когда в суде (а такие иски были) встречаются совсем не равные по своим возможностям властвующий ответчик и безвластный истец. В Российской Федерации и в некоторых субъектах РФ созданы специальные фонды для таких исков, но частичные данные свидетельствуют, что в дополнение к соображениям Остапа Бендера с государством не следует играть не только в азартные игры. К тому же Гражданский кодекс РФ прямо не признает ни государство, ни других ответчиков (например, субъекта РФ) юридическими лицами, а это осложняет сами иски. Иски же к органам государства и должностным лицам (представителям государства) тоже затруднительны, к тому же у них нет своей собственности (это собственность соответствующего публично-правового образования, от имени которого они действовали, разумеется, у них есть личная собственность). Видимо, в таких спорах на властвующие институты можно возложить дополнительные обременения (ответственность не только без вины, о чем в книге говорится, но, например, и бремя доказывания).

В гл. 3 и 4 вопросы ответственности публичной власти рассматриваются с позиций довольно неясного понятия правовой жизни (а какова она, неправовая жизнь?), причем тезис на с. 91 – “ответственность публичной власти – идея” – не согласуется с данными других авторов, которые утверждают, что такая ответственность – все-таки реальность в ее различных формах, хотя и далеких в России от совершенства (заметим, что в некоторых странах действующих президентов штрафовали за правовые нарушения, их вызывали в суд для допроса как свидетелей, следователи допрашивали премьер-министров, полицейские останавливали машину монарха и т.д.).

В гл. 5, 6, 9 поднимаются интересные вопросы об оценке ответственности публичной власти в общественном мнении,

моральные и психологические аспекты, говорится, что существует стремление государственных структур уклониться от ответственности. В частности, на материалах социологических исследований утверждается, что в сознании граждан сложился и лидирует негативный образ публичной власти в России.

Несколько глав (8, 10, 11) посвящены легитимности государственной власти и конституционной ответственности в широком аспекте. Названы далеко не все формы легитимации, которыми оперируют после Вебера зарубежные авторы, а конституционная ответственность, как представляется, может быть деликтной (при вине) и без вины. Многие формы последней авторы называют.

В гл. 10 говорится об ответственности органов власти при защите прав граждан в связи с вызовами нашего времени (коррупции, терроризма и др.), отмечаются нарушения прав граждан на местах (с. 229).

Седьмая глава, интересная сама по себе, кажется, разрывает единую систему изложения материала, а некоторые пожелания (государство должно взять на себя роль гаранта достоинства личности – с. 129) абстрактны.

Последующие главы (кроме заключительной) посвящены частным, но очень важным вопросам. Они написаны профессионально, с глубоким знанием авторами своей специальности. В них сообщается о формах ответственности государственных служащих как носителей публичной власти, хотя утверждение, что государственная власть не является монополией государства, вряд ли верно (гл. 12). О неверном утверждении в гл. 13 (региональная власть субъектов РФ – государственная власть) сказано выше, но сам конкретный материал о формах ответственности в главе представлен.

В гл. 14 речь идет об ответственности должностных лиц в связи с правами человека, достаточно полно показана уголовная ответственность. Но ни в этой главе, ни в других не обсуждается новелла российского законодательства – об уголовной ответственности юридических лиц (в странах англосаксонского права это существует давно). Ведь у нас многие органы государства и субъектов РФ законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ признаны юридическими лицами, их акты иногда нарушают права человека.

Глава 15 посвящена процедурам ответственности публичной власти, но речь идет в основном о совершенствовании доктрины. Остальные главы, как учитывалось, посвящены частным, но важным вопросам ответственности (например, гл. 22 об ответственности Центрального банка России). Несколько выпадают из общей схемы рассуждения о языке как товаре (гл. 20).

Усилиями большого коллектива специалистов разных отраслей науки (в основном отраслей публичного права) создана интересная книга, которая еще долго будет служить источником нового знания. Но если авторы хотят продолжить эту работу, целесообразно привлечь к этому и специалистов в сфере частного права, а также других отраслей науки.

Вениамин Евгеньевич Чиркин,
доктор юрид. наук, проф.
(E-mail: igpran@igpran.ru)