

*А. С. Мордовец, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы
ПЮИ (филиал) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации*

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

В научной литературе справедливо отмечается, что проблема правопонимания достаточно сложна, а практика без добротного научного фундамента не очень эффективна. Соответственно, поиски социальной сущности и юридической природы регулирования общественных отношений с различных концептуальных подходов - объективная необходимость. В связи с этим, если взглянуть на достоинства и недостатки естественно-правового подхода, то можно утверждать, что важнейшая практическая сфера его действия начинается с момента юридического признания человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности и заканчивается фактическим воплощением гражданами своих интересов в правовой жизни. Отсюда и возникает системная необходимость анализа современных концепций¹ права и власти, их влияния на состояние прав и свобод граждан. Кроме того, диалектика познания взаимосвязи парадигм права и власти с большей полнотой позволяет охарактеризовать состояние политического режима (на любом историческом этапе развития общества), психологию власти², ее эффективность, а также уровень ответственности государственных служащих и должностных лиц.

Диалектическая взаимосвязь прав человека и юридической ответственности должностных лиц весьма очевидна, лежит на поверхности и не требует особых доказательств. Проблема, следовательно, состоит в том, чтобы выявить сущностный характер этой связи, ее содержание,

¹ Совершенно с новых концептуальных позиций к пониманию права подходит В.В. Сорокин. Он полагает, что проблему правопонимания трудно разрешить в условиях отрицания духа, духовной культуры, сведения человеческой жизни к материальным процессам, материальному благополучию. Автор обосновывает парадигму синтетического понимания права, которая базируется на традициях русской национальной культуры и духовно-культурных ценностях Православия. См.: Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. М., 2007.

² Психология власти как категория используется нами в узком смысле слова: только применительно к социально-психологической характеристике должностных лиц. Значение этой категории в юриспруденции гораздо объемнее. Об этом пишет в своих работах известный правовед, представитель науки конституционного права В.Т. Кабышев. См.: Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. М., 2013. С. 257-267.

факторы, влияющие на состояние прав человека. В попытках же найти ответы на названные и другие вопросы сразу наталкиваешься на пробелы теоретического характера. Достаточно назвать дискуссионные аспекты юридической ответственности представительной власти¹, парной взаимосвязи иммунитета и юридической ответственности². В равной степени ответственности должностных лиц за коррупционные правонарушения либо за допущение межэтнических конфликтов³ и др.

Отсутствие или дискуссионность теоретических положений об ответственности субъектов права сказывается и на качестве законодательства, и на механизме применения мер ответственности. И все же суть вопроса состоит не в наличии субъективного момента, он всегда присутствует в механизме применения мер ответственности. Важно учитывать объективные законы развития правовой жизни общества, которая богаче любой самой прогрессивной теории, соответственно, своевременно вносить изменения в конструкцию того или иного вида юридической ответственности, одни - отвергая, другие - возводя на пьедестал государственной политики, в частности государственной политики, содержащей ответственность должностных лиц за налоговые или коррупционные правонарушения. Как подчеркнул в связи с этим Президент России В. Путин, мы «и дальше будем вне зависимости от должности и партийной принадлежности с корнем вырывать эту заразу (коррупцию - А. М.). Пусть все об этом знают»⁴.

Права человека и юридическая ответственность должностных лиц связаны между собой не только законодательно, политически, но и в плане идеологии, причем идеологии признаваемой, официально закрепленной в законодательстве, но практически исходящей из двух стандартов: для себя и для других, что особенно характерно для политики государств, именующих себя родоначальниками и защитниками общечеловеческих ценностей. Так, критика (нередко справедливая) за нарушения прав человека со стороны западноевропейских госу-

¹ См.: Макунин Р.С. Юридическая ответственность депутатов и органов представительной власти: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... мканд. юрид. наук. Саратов, 2013.

² См.: Репьев А.Г. Категория «иммунитет» в системе правовых преимуществ: теория, методология, практика. М., 2013. С. 9, 130-136.

³ Например, см.. Феркалюк Ю.В. Уголовная ответственность за коррупционные преступления против интересов службы в органах местного самоуправления (на примере муниципальных служащих): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009.

⁴ См.: Латухина К. Соломоновы выбор. Путин ответил критикам корректировки законов в налоговой сфере // Российская газета. 2013. 15 нояб.

дарств часто звучит в адрес антидемократических (с их точки зрения) режимов. Но все ли благополучно в этой сфере у государств и политиков, которые присвоили себе право судьи и вынесения вердикта о состоянии прав человека в других странах? Думается, что вряд ли. Факты свидетельствуют о другом.

К примеру, правозащитная организация «Международная амнистия» (Amnesty International) заявила, что только в двух странах-членах Евросоюза соблюдаются права человека (сайт британской газеты Guardian). Речь идет о Нидерландах и Люксембурге. Остальные 13 государств, по мнению организации, должны всерьез озаботиться этим вопросом. Amnesty International в своем докладе, который называется «Права человека начинаются дома» (Human Rights begin at Home), отмечает, что прежде чем призывать к соблюдению прав во всем мире, Европа должна навести порядок на своей территории, иначе Евросоюз потеряет свой авторитет в глазах мирового сообщества. В частности, «Амнистия» обвиняет власти Великобритании в «серьезных нарушениях прав человека» после терактов 11 сентября в США. Все эти нарушения были совершены во имя борьбы с терроризмом и нелегальной иммиграцией.

Германию обвиняют в депортации чеченцев в Россию, Испанию - в жестоком обращении с баскскими повстанцами. В докладе особо подчеркивается, что ситуация в 10 странах, ставших членами ЕС 1 мая 2004 г., до сих пор далека от европейских стандартов.

«Международная амнистия» также отмечает, что ЕС предпочитает закрывать глаза на нарушения прав человека и в третьих странах, «особенно в Китае и России», во имя интересов отношений с ними и советует усилить правозащитную составляющую этих отношений. В докладе говорится, что Евросоюз имеет все возможности, чтобы стать мировым гарантом прав человека, но начать, по мнению «Амнистии», все-таки следует с самой Европы¹.

Итак, вырисовывается следующее: во-первых, состояние с правами человека далеко не идеально и в странах с демократическими традициями; во-вторых, политическая целесообразность в области прав человека характерна и для внутренней, и для внешней политики государства. А поскольку политическая целесообразность, как правило, детерминирована политической конъюнктурой, складывающейся внутри страны и на международной арене, то следствием этого является поведение

¹ См.: URL: <http://lenta.ru/world/2004/01/13/rights/> (дата обращения: 04.11.2013).

и психология власти, ее ответственное (безответственное) отношение к своим гражданам.

Возьмем сферу правотворчества. Принимая законы, власть далеко не всегда заинтересована в установлении мер ответственности за свои действия или бездействия. Отсюда имеют место лежащие на поверхности, но отсутствующие в законодательстве способы воздействия на должностных лиц, не утруждающих себя заботами об интересах граждан. Так, Р.С. Маркунин, исследуя институт ответственности представительной власти на уровне Российской Федерации, субъекта Федерации, органов и депутатов муниципального уровня, пришел к выводу, что досрочное прекращение полномочий представительного органа в связи с процедурой роспуска недостаточно для эффективной реализации юридической ответственности. Необходимо дополнить обстоятельства, с которыми законодатель связывает роспуск, а именно в связи с «утратой доверия» избирателей¹. Кроме того, во всех муниципальных образованиях закрепить лишь использование мажоритарной избирательной системы, обеспечив тем самым применение единого механизма привлечения депутатов к ответственности² и т.д.

Юридическая ответственность должностных лиц - особый и весьма объемный в плане научного анализа и практики реализации комплексный институт права. Он характеризует не только специфику взаимосвязи лица, наделенного властными полномочиями с государством как специальным субъектом права и с гражданами, но и раскрывает сущностный политический характер этих отношений. Основы названных отношений находят закрепление прежде всего в конституциях демократических государств. В частности, в форме конституционной ответственности, содержание которой четко находит свое выражение, например, в преамбуле, ст. 41, 54, 122 и других положениях Основного закона России.

Разумеется, «детализация» названных отношений осуществляется через нормы, принципы, юридические конструкции материального и процессуального права. Так, должностными лицами, согласно примечанию к ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями» признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях,

¹ См.: Маркунин Р.С. Указ. соч. С. 22-23.

² См.: Там же. С. 25.

государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации¹.

Особый характер ответственности должностных лиц заложен уже в ее структурных элементах: субъекте, объекте, целях, функциях, стимулах, ограничениях, а также процедурах привлечения должностных лиц к ответственности. Так, особый порядок производства по уголовным делам должностных лиц предусмотрен ст. 447 УПК РФ. В равной степени это касается процедур возбуждения дела (ст. 448), задержания (ст. 449), особенностей избрания меры пресечения и производства отдельных следственных действий (ст. 450), рассмотрения уголовного дела (ст. 452) и других моментов².

Весьма острыми на сегодняшний день в России (как впрочем, и в другие периоды ее истории) являются проблемы профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов, обеспечения межнационального и межконфессионального согласия. Одна из причин такого положения дел состоит в том, что власти всех уровней самоустранились от проблем этнического характера. Или, как справедливо замечает профессор И.А. Иванников, власть сама «освободила себя от всех форм ответственности, включая социальную»³.

Активизировать действия власти в решении этнического вопроса призван Федеральный закон Российской Федерации от 22 октября 2013 г. №284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений», который подписан Президентом России 22 октября 2013 г.⁴ Закон обязывает органы и должностных лиц субъектов Российской Федерации осуществлять в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискри-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации, с изм. и доп. на 10 июля 2012 года. М., 2012.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, с изм. и доп. на 25 июня 2012 года. М., 2012.

³ Иванников И.А. Государственная власть в России: проблемы гуманизации. Ростов-на-Дону, 2006. С. 170.

⁴ Подробнее об этом см.: URL: <http://www.rg.ru/2013/10/23/mezhnacionalnye-si-dok.html> (дата обращения: 10.11.2013).

минации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия.

Закон определяет и полномочия органов муниципального самоуправления, муниципальных служащих за осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, городского округа, а также реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Одновременно закон определяет меры юридической и политической ответственности главы муниципального образования, местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования и подведомственных организаций за допущение массового нарушения ими государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов¹.

Известно, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание государственной деятельности, а следовательно, сущность, содержание и формы ответственности должностных лиц за их осуществление. Вероятно, этим нынешняя Конституция России отличается от конституций предыдущего периода².

¹ См.: URL: <http://www.rg.ru/2013/10/23/mezhnacionalnye-site-dok.html> (дата обращения: 10.11.2013).

² См.: Медведев Д.А. Выступление на научно-практическом семинаре 10 декабря 2008 года // Конституция Российской Федерации. Текст. Комментарии. М., 2009. С. 7-8 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Однако на пути реализации ее гуманных идей и демократических положений предстоит еще преодолеть немало трудностей, носящих политический, нравственный, юридический и иной характер. В плане политическом это совершенствование организации публичной власти. В аспекте нравственном это повышение моральной ответственности граждан и государственных служащих. В плане юридическом глубокое «проникновение» в сущность и содержание взаимоотношений власти и личности.

Не умаляя обозначенных проблем повышения роли Конституции в обществе, все же следует подчеркнуть, что духовная составляющая эффективности ее действия находится на первом месте. Особенно если это касается решения вопросов конституционного строительства, обеспечения прав человека и гражданина, ответственности должностных лиц за их реализацию. Правда, обозначенные моменты не новы. На протяжении всей истории человечества перед исследователями стоят одни и те же вопросы, в их числе: как обеспечить эффективность всех уровней власти; как сделать ее полноценным инструментом охраны прав и свобод человека. Рецепты предлагались и предлагаются разные, но сущностное их начало сводится к совершенствованию институтов демократии, гражданского общества, правового государства, принципов управления и, конечно, социальной ответственности правящей элиты.

Власть сродни искусству, утверждает Г.П. Федотов, а талантливый вождь подобен художнику. Всякое дело может быть испорчено неловким выбором средств, что может вызвать социальную напряженность, которая не нужна ни власти, ни народу¹. Избежать политических и правовых ошибок в плане сказанного призвана Конституция России. Именно она «должна прорасти и в законодательстве, и в правоприменительной практике во всех решениях государственной власти и в инициативах гражданского общества»².

Проблема прав человека и связанная с нею тема юридической ответственности должностных лиц имеют свое прошлое, настоящее и будущее. Вопросы охраны жизни, здоровья человека, его право на нормальные условия существования естественны. Исторически доказано, что права человека выступают своеобразными ограничителями государственной власти, предпосылкой их возникновения и защиты. Более

¹ См.: Хрестоматия по истории политических и правовых учений (XIX - начало XX в.). Уфа, 1993. С. 144.

² Медведев Д.А. Указ. соч. С. 12.

того, охрана и защита прав человека объявляются высшей целью и обязанностью государства.

Следовательно, основная задача правовой науки сегодня заключается не в доказательстве того, что эти права вытекают из естественных и общественных потребностей, диктуются всем ходом современного развития общества, а в исследовании механизма гарантирования прав и свобод личности, механизма возложения ответственности за их нарушение. Ибо «тезис о естественном и самостоятельном характере прав человека в современной науке является общепризнанным»¹.

Возможно, даже точнее подходить к анализу юридической ответственности с более широких теоретических позиций: как важнейшему сущностному инструменту права, который обладает функциями, и к принуждению, и к стимулированию добросовестного поведения, и к восстановлению нарушенных прав граждан, и к воспитанию личности, и к достижению цели социального компромисса в обществе.

Разумеется, надо учитывать реалии правовой жизни. В идеале развитие юридической ответственности должно идти не по пути увеличения норм, содержащих санкции принудительного характера, а в направлении расчистки юридической сферы от многообразия форм, без которых можно и нужно обойтись. «Количественная же потеря мер принудительного характера в правотворчестве и в правоприменении вполне восполнится качественным использованием принципов права, юридической ответственности. Имеются в виду гуманизм, уважение, справедливость, целесообразность, законность. Они, по сути своей, сориентированы на права, свободы и интересы человека, удовлетворение его благ. В основу их осуществления можно положить международный стандарт: «каждый из нас не более, но и не менее чем человек»².

На практике нужно иметь в виду значительные, но не беспредельные возможности государства в вопросах осуществления прав и свобод индивидов. Оно не в состоянии одно, без должной опоры на институты гражданского общества обеспечить охрану, защиту своих граждан. Хотя на государстве, конечно же, не в последнюю очередь лежит ответственность за личность, которая должна быть «застрахована» от негативных последствий революционных потрясений и злоупотреблений властью.

¹ Матузов Н.М. Актуальные проблемы теории права. М., 1989. С. 16.

² Сохранит ли человечество человечность? Доклад независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. М., 1989. С. 16.

Например, злоупотреблений властью, связанных с подготовкой и изданием нормативных актов.

Трудно привести примеры, когда бы должностное лицо подвергалось наказанию за издание нормативных актов, противоречащих Конституции и нарушающих права человека. В такой ситуации общественность, пресса делают попытки высказать предположение, что должностное лицо «подставили». Никто не станет искать и исполнителей «подставки». Поэтому лица, подписавшие законодательные акты, не обременены мерами правовой ответственности за последствия их реализации. Даже Конституционный Суд РФ в определенное время «не замечал» этой проблемы, хотя впоследствии признал ее существование. Необходимость совершенствования конституционного механизма ответственности должностных лиц всех ветвей власти за принимаемые решения слишком очевидна для юристов.

Вместе с тем несомненным и прогрессивным является стремление законодателя к персонализации ответственности должностных лиц за исполнение незаконных актов, приказов и распоряжений. Так, в ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» записано: «В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами».

Данная норма ясно подчеркивает желание уйти от авторитарного начала, суть которого состоит в известной порочной формуле «приказ начальника - закон для подчиненного», которая, к сожалению, служит оправданием должностным лицам, принимающим решения, унижающие человеческое достоинство, влекущие невозполнимые экономические, политические, нравственные и иные потери.

Анализируя Федеральный закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе» с позиции юридической ответственности должностных лиц, нельзя не видеть и еще одного позитивного шага российского законодательства в направлении уважительного отношения к правам и свободам человека. Речь идет о том, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной деятельности (ч. 2 ст. 18).

Основанием для выводов, что юридическая ответственность гражданских служащих - и позитивная (поощрительная), и негативная (ретроспективная) - носит статусный характер, дает гл. 12 «Поощрения

и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе». При чем обе стороны юридической ответственности прямо и непосредственно связаны с укреплением правопорядка, дисциплины и организованности, с защитой прав человека. Это весомый аргумент в пользу правоты тех ученых, которые отстаивают идею об ответственности, возникающей из института гражданства, из общего правового состояния субъекта.

Так, ст. 55 названного закона предписывает, что за безупречную и эффективную государственную службу применяются различные поощрения. Статья 57 закона, наоборот, гласит, что за совершение дисциплинарного проступка, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим обязанностей, представитель нанимателя имеет право применять дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) увольнение¹.

Наконец, практика правотворчества на примере Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служит дополнительным аргументом в пользу признания незаконно изданных государственными органами и должностными лицами нормативных актов и распоряжений не самостоятельными видами правонарушений, а противоправными действиями, связанными с невыполнением юридических обязанностей. Убедительна точка зрения Е.А. Агеевой, которая в споре с И.С. Самощенко и О.Э. Лейстом справедливо полагает, что юридическая ответственность должна наступать и наступает не только за правонарушение в узком, «криминологическом» ее толковании, но и за противоправные деяния, которые обусловлены невыполнением юридической обязанности.

Соответственно, категория юридической ответственности, по ее мнению, взаимодействует (с точки зрения нормативности права) не по схеме «правомерное - правонарушение - ответственность», а в более широком диапазоне: «правомерное - противоправное - ответственность». С этих позиций не вызывает сомнений ответственность ни за злоупотребление правом (во всем спектре этих деяний применительно к различным отраслям права), ни за объективно противоправные деяния².

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² См.: Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении. Л., 1990. С. 23-26. В пользу высказанной точки зрения говорит положение п. 4 ст. 14 Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Разумеется, подход, подчеркивающий необходимость персонификации ответственности государственных служащих, гарантий судебной защиты прав и свобод личности, не нуждается в обосновании и доказательствах. Проблема состоит в том, чтобы привести в соответствие с положениями Основного закона России конституционные и иные нормативные акты. И не формально, изменив название нормативного акта, а по существу, конкретизировав содержание его правовых норм и тем самым совершенствуя правовой механизм ответственности должностных лиц.