

Н. В. Романенко*

Правовая культура представителей власти как элемент их статуса

Представители власти — особая категория лиц, наделенная правом осуществлять специфическую деятельность от лица государства или муниципального образования. К сожалению, статус представителя власти в современном законодательстве не имеет системного регулирования, которое могло бы быть пригодно для всех отраслей права. Тем не менее такое регулирование необходимо, поскольку деятельность указанной категории лиц распространяется на все сферы общественной жизни и существенно влияет на реализацию прав человека.

Первой отличительной особенностью указанной категории является принадлежность к власти — именно она положена в основание классификации видов должностных лиц и отделяет представителей власти от лиц, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции (примечание к п. 1 ст. 285 УК РФ). Говоря о содержании власти, заметим, что она представляет собой «способность некоего лица осуществлять свою волю вопреки сопротивлению»¹. Иными словами, обладание властью предполагает наличие таких полномочий, как принятие обязательного для других субъектов управленческого решения; требование от других лиц выполнения этого решения; принуждение к его выполнению; возложение юридической ответственности на лиц, его не выполняющих.

«Власть вообще (в качестве родового понятия) — это способность и возможность одних субъектов (властвующих) навязывать свою волю другим (подвластным), воздействовать на них, подчинять собственным целям, задачам, интересам»². Власть, к которой принадлежит исследуемая категория лиц, является публичной. Сам термин «публичный» в русском языке противопоставляется термину «частный» и предполагает такие синонимы, как «гласный», «открытый», «всенародный»³. Таким образом, стоит признать, что основное предназначение публичной власти заключается в выполнении функции «общих дел» — этим она отличается от личной и корпоративной власти⁴. В свою очередь, В. Е. Чиркин, опираясь на официальный, политический характер публичной власти, на ее возможность создавать общеобязательные законы, обладание аппаратом принуждения, распространение на всю территорию страны, отождествляет публичную власть с властью государственной⁵. Однако, на наш взгляд, более корректным было бы, учитывая признание Конституцией РФ местного самоуправления — с его правом проводить референдумы, выборы, формировать собственные органы, самостоятельно решать вопросы местного значения (ст. 3, 130—133 Конституции РФ), отождествлять ее не только с государственной, но и с муниципальной властью.

* Аспирант кафедры судебной деятельности Уральской государственной юридической академии, г. Екатеринбург.

¹ Вебер М. Избр. произв. М., 1990. С. 75.

² Матузов Н. И. Публичная власть как объект научного анализа // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н. И. Матузова, О. И. Цыбулевской. Саратов, 2011. С. 13.

³ Словарь синонимов русского языка. 5-е изд. Ростов н/Д, 2008. С. 227.

⁴ См.: Сорокин Ю. Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : дис ... канд. юрид. наук. М., 2011.

⁵ См.: Чиркин Е. В. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 9.

Поэтому согласимся с высказанными учеными мнениями о том, что местное самоуправление является самостоятельной формой, полноценной ветвью публичной власти, наиболее приближенной к населению и позволяющей своевременно и должным образом решать насущные вопросы и проблемы¹; что публичная власть представляет собой синтез двух ветвей власти — государственной и муниципальной². А если быть до конца точными и принять во внимание федеративное устройство России, то «публичная власть в России представляет собой систему из трех равноценных и равнозначимых подсистем (уровней) власти: государственной власти Российской Федерации (федеральная власть), государственной власти субъектов Российской Федерации (региональная власть) и местного самоуправления (муниципальная власть)»³.

Публичная власть осуществляется через государственные органы и органы местного самоуправления. Развивая позицию, высказанную В. В. Романовой, отметим, что представитель власти, специально назначенный (избранный) для осуществления определенных функций государственного управления, не является самостоятельным лицом вовне, т. е. самостоятельным субъектом, отличным от органа государственной власти, от государства в целом, а представляет собой часть целого, т. е. часть системы государственного механизма⁴.

Таким образом, отмеченная выше принадлежность к власти для указанной категории лиц означает, с одной стороны, что действия представителя власти — это действия государства (или муниципального образования), равно как и действия государственных (муниципальных) органов. Для представителей же власти приоритетным направлением является управленческая деятельность, которую отдельные ученые, в частности, Н. К. Рудый, приравнивают к порядку управления⁵, охраняемому гл. 32 УК РФ, а также гл. 19 КоАП РФ.

Следовательно, второй стороной принадлежности к власти является особая, специфичная компетенция, которая включает в себя обладание распорядительными полномочиями в отношении неограниченного круга лиц, не находящихся от него в служебной зависимости, а также право принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Указанные полномочия являются властными функциями исследуемой категории лиц. Однако не следует забывать еще об одной, не менее важной функции, выполняемой ими, — функции представительства. Она тоже обусловлена принадлежностью к власти — ведь именно ее поверенными являются эти лица. Принадлежность к власти дает своему обладателю возможность разделить с государством его функции, быть выразителем его суверенной воли, предоставляет

¹ См.: Голованов В. М. Муниципальные органы публичной власти в городах федерального значения Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

² См.: Кушова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009.

³ Мокрый В. С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.

⁴ См.: Романова В. В. Юридическая ответственность органов государственной власти и должностных лиц // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н. И. Матузова, О. И. Цыбулевской. Саратов, 2011. С. 336.

⁵ См.: Рудый Н. К. Преступления против порядка управления, посягающие на служебную деятельность и личность представителей власти: сравнительный анализ законодательства России и стран СНГ : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

шанс приобщиться к его великим делам, стать их частью. Это высокая почетная миссия: представитель власти должен осознавать свою причастность к постоянно действующей, могучей структуре, стремящейся сохранить исторически сложившееся государственное единство, обладающей долгосрочной стратегией развития своего народа и своей страны, ответственной за историческую эволюцию своего государства, за нынешние и будущие поколения, а не к сиюминутному, бюрократическому, недолговременному аппарату управленцев. Как справедливо было замечено Г. Р. Державиным еще на рубеже XVIII–XIX вв.: «Государственный человек более других сограждан должен быть одушевлен, движим и руководствован любовью к Отечеству. Он должен любовью к Отечеству жить, вливать ее в своих подчиненных и быть примером в ней всему государству»¹.

Отсюда следуют, по меньшей мере, три вывода, имеющих прямое правоприменительное значение.

Во-первых, отправляя правосудие в отношении данной категории лиц, судья должен исходить из единства статуса всех представителей власти, принадлежащих к единому суверенному государству.

Во-вторых, привлекая указанных лиц к ответственности, в том числе уголовной, следует помнить, что высокое доверие государства, оказанное им представителю власти, обязательно должно быть оправдано. Следовательно, статус представителя власти обязывает своего обладателя предъявлять требования не только к его профессиональной деятельности, но и к сфере его частной жизни, его моральному облику, его поведению на службе и в быту, уровню его культуры. Этот статус требует от представителя власти глубокого осознания того, что каждое его действие, связанное или не связанное с исполнением должностных функций — это действия государства, что не позволило бы ему уронить свое достоинство, запятнать свою честь, авторитет государства. Эти качества можно назвать элементами правовой культуры представителя власти — элементами «культуры властвования», прямым следствием общей внутренней культуры, свидетельствующей о настоящей, действительной силе представителя власти. Следовательно, отсутствие их говорит о его слабости, а значит, и о слабости власти. А «слабая власть, не способная поддержать, подкрепить императивы права — самое нежелательное для него»². Заметим также, что в современном законодательстве подобные высокие требования, относящиеся как к профессиональной деятельности, так и к частной жизни, предъявляются лишь к некоторым категориям представителей власти, в частности, судьям, прокурорам, служащим Следственного комитета РФ, сотрудникам органов внутренних дел³, хотя должны предъявляться ко всем без исключения.

В-третьих, оценивая совершенное представителем власти правонарушение, судья должен исходить из того, что тот посягает не только на основной непосредственный объект этого правонарушения (интересы службы, порядок управления, имущество, жизнь и здоровье потерпевшего и пр.). Он причиняет ущерб авторитету

¹ Мудрость тысячелетий : энциклопедия / авт.-сост. В. Балязин. М., 2001. С. 512.

² Матузов Н. И. Указ. соч. С. 33.

³ См. ст. 6, 14 Кодекса судейской этики от 19 декабря 2012 г., утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. (СПС «Гарант»); разд. 1, 4 Кодекса этики прокурорского работника РФ, утв. приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. № 114 (СПС «Гарант»); пп. 26, 27 Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета РФ, утв. Следственным комитетом России 11 апреля 2011 г. (СПС «Гарант»); ст. 8, 11–13, 18 Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел РФ, утв. приказом МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 (СПС «Гарант»).

государства, дискредитирует доверенную ему власть, демонстрирует неоправдание этого доверия. Именно из совокупности действий конкретных представителей власти и складывается авторитет государства. Ответственное, добросовестное поведение представителя власти укрепляет его в глазах общества, а противоправное, недостойное — умаляет. Наконец, совершая правонарушение, представитель власти дискредитирует себя самого, демонстрируя отсутствие чувства долга, чувства личной ответственности, развитого нравственного и правового сознания, а потому неоправдание представителем власти высокого доверия, оказанного ему государством, пусть даже это необязательно будет связано с исполнением должностных обязанностей, а будет проявлено им вне службы, — уже само по себе должно повлечь для него ответственность.

Иначе говоря, требования правовой культуры («культуры властвования»), предъявляемые к представителям власти, делают правовую природу указанной категории лиц внутренне противоречивой: властная функция дает им права, а функция представительства налагает на них обязанности и дает специальные основания для ответственности.

Критически анализируя имеющиеся на сегодня официальные формулировки рассматриваемого понятия¹, с учетом необходимости его межотраслевого использования, считаем, что в целях более эффективного отправления правосудия в отношении данной категории лиц определение понятия «представитель власти» должно быть закреплено непосредственно в Конституции РФ. При этом оно должно быть разграничено с понятием должностного лица и освобождено от загромождающих его конструкций с сохранением лишь существенно значимых элементов, а также с акцентированием почетной функции представительства.

Полагаем, что это законодательное оформление могло бы выглядеть как дополнение ст. 3 Конституции РФ ч. 5 следующего содержания: «Представителями власти являются лица, назначенные (избранные) в установленном законом порядке на государственные или муниципальные должности (представители государства, представители муниципального образования), а также лица, занимающие должности государственной (муниципальной) службы (государственные и муниципальные служащие), наделенные распорядительными полномочиями в отношении неограниченного круга лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. Осуществление функций представителя власти является высокой обязанностью лиц, занимающих указанные должности. Представители власти несут ответственность перед государством и обществом».

¹ Во внимание принимаются законодательные определения, данные в примечаниях к ст. 2.4 КоАП РФ, ст. 318 УК РФ, а также в п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» («Российская газета» от 30 октября 2009 г.). Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» («Российская газета» от 23 февраля 2000 г.), также содержавшее указанное определение в своем п. 2, было признано утратившим силу в связи с принятием нового постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» («Российская газета» от 17 июля 2013 г. № 154), в котором понятия представителя власти уже нет.