

УДК 340.01

## **КОНСТИТУТИВНЫЕ ВИДЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР**

**© 2016 г. Б.В. Макогон**

*Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University  
Belgorod State University  
85, Pobedy str.,  
Belgorod, 308015*

*В работе на основе исследования широкого круга источников представлена авторская позиция по поводу выделения конститутивных видов ограничений деятельности субъектов публичной власти в качестве методологической основы, которая может способствовать определению, установлению и укреплению пределов деятельности последних.*

**Ключевые слова:** *ограничения, публичная власть, пределы.*

*The paper based on the study of a wide range of sources presents the author's position on the allocation of constitutive activity types of restrictions of public power entities as a methodological framework that can facilitate the identification, establishment and strengthening of the limits of the activities of the latter.*

**Keywords:** *restrictions, the public power, limits.*

В главе 1 «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации содержится фундаментальное для государства и общества положение о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [1].

Вместе с тем, публичные властные субъекты продолжают нарушать права человека, превышая пределы своих полномочий. Этот факт ежегодно подтверждается в самостоятельных рубриках докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Считаем, в методологическую основу решения обозначенной проблемы укрепления (как, впрочем, и качественного, эффективного определения) пределов деятельности публичных субъектов власти, консолидации ограничительных ресурсов в отношении последних может быть положено обоснованное определение конститутивных видов соответствующих ограничений.

Исходя из этого, предлагаем следующие виды ограничений.

1. Аксиологическое ограничение связано с тем, что субъективные права и свободы личности определяют границы в деятельности государства, порождают его обязанности и ответственность в данной связи. При этом первые с позиции своей природы могут быть закреплены в законодательстве (юридико-позитивистский и либертарно-юридический подходы), или вовсе с ним не связаны (сторонники «прирожденных» – естественных прав). Соответствующие обязанности государственных органов и их представителей обеспечивают права и свободы человека и гражданина. При этом соразмерность прав и обязанностей является одним из важнейших признаков реализации принципа правовой справедливости. Антиправовой, этатистско-силовой характер носит превращение прав в обязанности (например, права на труд, – в обязанность трудиться). Как результат, обязанностям одной стороны соответствуют обязанности же другой стороны, а государство наделяется по отношению к ним правами [2, с. 34-36].

Для современных правовых демократических государств характерна модель конституционного закрепления прав и свобод человека и гражданина. Не является исключением в этой связи и Российская Федерация. В ст. 2 ее Конституции человек, его права и свободы объявлены высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита определены как обязанность государства. Вследствие этого во взаимоотношениях человека, общества и государства приоритет принадлежит правам и законным интересам человека [3]. В этом аспекте важное значение имеет ст. 18 Базового закона Российской Федерации, объявляющая права и свободы человека и гражданина в качестве «мерила» применения законов, деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления.

Поясним, что аксиологическое ограничение государственной власти мы не связываем с ограничением субъективных прав. В данном случае мы имеем в виду то, что имманентные пределы основных прав зафиксированы в конституции и представляют собой границы признаваемой и за-

щищаемой конституцией свободы индивидов и их ассоциаций; нормативное содержание того или иного права, состав его правомочий и систему гарантий [4, с. 256].

Закрепленные в Конституции России основные права адресуют государству не только пассивную обязанность воздерживаться от вмешательства в пределы свободы личности, индивида, но и активную обязанность, состоящую в законодательной, управленческой и судебной деятельности, направленной на содействие практическому осуществлению принадлежащих индивиду прав и свобод [5, с. 114].

Уточним, что субъективное право, в отличие от индивидуальной свободы, всегда предполагает симметричное сосуществование иного субъекта, который обязан способствовать реализации этого права, реализовать его или не препятствовать его реализации. Субъективное право всегда социально ориентировано и не может реализоваться без положительных действий носителей конкретных обязанностей. Отношение публичной власти становится *de facto* юридическим, если оба его субъекта – властвующий и подвластный – признаются носителями взаимных прав и обязанностей.

До провозглашения Французской декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. европейским государствам были известны только права глав государств, прерогативы отдельных органов и корпораций. Всеобщие права подданных проявлялись лишь в форме обязанностей государства, а не в форме субъективных прав, «категоричных правомерных притязания инвалидов» (Г. Еллинек). В этой Декларации впервые в Европе объективировалась на конституционном уровне идея субъективных публичных прав как гарантированных государством прав человека. Публичные субъективные права приобрели иной ракурс и стали пониматься не как права власти, а как права человека и гражданина.

Обратим внимание, что в теории права существует концепция «субъективного публичного права». Цель введения в научный оборот такого термина – определение пределов, которые устанавливаются для государственной власти публичными прерогативами отдельного члена общества и участника правовых отношений с государством [6, с. 40]. В рамках данного исследования не поставлена задача раскрытия содержания подобного рода понятий. Вместе с тем, подчеркнем, что сама попытка и имеющиеся в данной части разработки свидетельствуют о непрекращающемся интересе к поиску оптимального баланса в деятельности публичных властных субъектов, а также общества и личности. Таким образом, и понятие субъективных публичных прав мы расцениваем как один из методологических приемов в решении актуальной заявленной проблемы.

В заявленной концепции отмечено, что субъективные публичные права частных лиц отнюдь не совпадают с обязанностью их осуществления. Так, субъективное избирательное право не предполагает обязанность его обладателя участвовать в выборах. Оно предполагает лишь обязанность государства создать условия для его реализации, а не препятствовать ей. Точно также не все права органов публичной власти совпадают с их обязанностями. Например, не являются правомочиями – обязанностями жестко связанные законом дискреционными полномочиями, для которых он устанавливает лишь определенные рамки. Например, установленной законом обязанности должностных лиц совершать те или иные действия в публичных интересах, как правило, соответствует право частных лиц на эти действия. Безусловной коррелятивности между правами и обязанностями в публичных правоотношениях может не наблюдаться. Это обусловлено тем, что ряд статусных прав носит декларативный характер (например, ряд социально-экономических прав) и представляют собой скорее форму законных интересов, чем субъективных прав [7, с. 38].

Следует отметить, что в отечественном правоведении конца XIX – начала XX вв., именно исходя из разделения прав государственных органов и прав частных лиц в сфере публичного управления, отталкивались большинство авторов, развивавших идею наличия, наряду с публичными юридическими обязанностями, субъективных публичных прав как самостоятельного юридического феномена. В публичном праве они различали два вида прав – властвования и свободы [8, с. 265-267]. К первым относились права государства и его органов по отношению к частным лицам. Эти права интерпретировались в качестве сопряжения с обязанностью по осуществлению: органам власти они не предоставляются в свободное распоряжение (за исключением случаев предоставления свободных полномочий), а подлежат обязательному осуществлению содержать в себе обязанность их исполнения.

Право властвования (властное полномочие) носит императивный и неотчужденный характер. Носитель этого права в конкретном правоотношении, с одной стороны, не может освободить обязанное им частное лицо от осуществления его обязанности, так как вправе сделать по своему усмотрению управомоченный субъект в отношении обязанного в частном праве. Обязанность осуществления властных прав исключает возможность освобождения частных лиц от их публично-

правовых обязанностей, корреспондирующих этим правам. Современные государства не знают так называемой диспенсивной власти государственных органов, включающей право освобождать подвластных от лежащих на них публично-правовых обязанностей. Такое освобождение имеет место лишь в чрезвычайных случаях, обозначенных в дореволюционной отечественной литературе как «акты милосердия», аболиция, амнистия и т.п.

Выработанное дореволюционными русскими юристами подразделение субъективных прав на права властвования и права свободы и сегодня не потеряло своего научно-практического значения.

Подчеркнем также, что введение критериев определения субъективных публичных прав свидетельствует о тщательной проработке заявленного термина. Так, основным критерием определения публично-правового характера индивидуализированных субъективных прав в конкретных правоотношениях выступает критерий их принадлежности частным лицам как субъектам публичного права в плоскости их взаимодействия с органами публичной власти.

Субъективные публичные права частных лиц – это не только их политические права, но и личные (гражданские), экономические, социально-культурные права, в правоотношениях или по поводу их правоотношений с государственными и муниципальными органами (должностными лицами) как носителями публичной власти, реализующими в этих правоотношениях свои полномочия. Эти права и властные полномочия получают свое закрепление в нормах публичного права, относящимся к различным областям (конституционное, административное, таможенное, налоговое и др.). Публичные субъективные права и обязанности опосредуют властеотношения, в которых одним из обязательных участников является государство (в лице его органов) в качестве управляющей, повелевающей или координирующей власти, управомоченной или правообязанной [9, с. 53]. Реализация личных (гражданских прав) как публичных прав осуществляется в публично-правовых отношениях (в отношениях с государством как с властью). Государство гарантирует гражданину наличие, осуществление и защиту его личных конституционных прав путем принятия отраслевых и комплексных нормативных правовых актов. Однако эти права могут также иметь прямое действие в публично-правовой и частной сферах.

2. Самоограничение государственной власти, проявляющееся в принципе разделения государственной власти.

Разделение властей является продуктом так называемой смешанной конституции, которая приводит различие между законодательной властью народа и исполнительной властью монархической системы. В таком случае развитие независимого судопроизводства становится в один ряд с этими обеими властями, в результате чего классическое разделение властей обретает три политические организации или функции, которые призваны установить взаимный контроль и баланс в государстве, являющимся общественным политическим достоянием. В Новое время Локк и Монтескье подхватили эти выработанные еще античностью идеи, превратив их в важный инструмент современного правового государства. Избранный народом орган, который принимает законы в качестве всеобщих и абстрактных предписаний (законодатель как парламент, или совет, или непосредственно народ), не должен ассоциироваться и тем более идентифицироваться с исполнительной и распорядительной властью. Данная распорядительная власть, будучи исполнительным органом, всегда принимает только конкретные и индивидуальные меры, т.е. меры, регулирующие отдельный случай (как выражение конкретности) и одновременно затрагивающие определенный круг лиц (как выражение специальности) [10, с. 43]. Еще возникает спор по вопросу о том, точно ли выражает и реализует принимаемое распоряжение волю законодателя, то решение по такому спору призваны принимать лично в деловом отношении независимые суды. По мнению В. Кэги, при разделении властей речь идет об эффективной связи «разделения властей и их соединения» [11, с. 44].

Монтескье был вторым современным автором, занимавшимся наряду с Локком вопросом о том, каким образом лучше всего гарантировать обеспечение свободы в государстве, хотя оба, пожалуй, заблуждались относительно того, что в Великобритании такое обеспечивающее свободу разделение властей уже образцово осуществлено. При точном разделении первоначально понимаемой как единство государственной власти на три части (законодательную, исполнительную и судебную) государственный деятель обретает умеренную государственность с надежным обеспечением свободы, в результате чего гарантия основных прав при формулировании всех их каталогов предстает менее важной, чем достижение умеренной государственности как окончательной цели. При этом Монтескье заходит настолько далеко, что усматривает во взаимном блокировании властей не паралич активной государственности, а высшую свободу, свободу всеобщую [12, с. 44].

В XIX в. никто не сомневался в том, что идея Монтескье о разделении властей явилась предвидением главных элементов принципа правового государства. Если в «Духе закона» (1740 г.) разделение властей еще не столь отчетливо обнаруживало такой характер гарантии правового государства, то позднее, в XIX в., этот факт стал очевидным в системе конституционной монархии. Ведь с того времени конституционный монарх для осуществления вмешательства в буржуазную сферу прав нуждался в санкции закона и был вынужден соглашаться с контролем со стороны независимых судов.

Две различные формы организации государства попытались – более или менее однозначно – реализовать разделение властей. В то время как североамериканской конституции, наделяющей президента высшей исполнительной властью, разделение властей проступает особенно отчетливо [13], в парламентской демократии выражено менее определенно, каким образом парламентское большинство, т.е. большинство законодательного органа, одновременно представляет исполнительную власть. По этой причине большое значение приобретает юрисдикция административных судов, поскольку она блокирует возможную нехватку ресурсов правового государства.

Разделение властей по горизонтали уже со времени французской революции дополняется требованием разделения властей по вертикали. Оно заключается в том, чтобы под уровнем центрального государева был учрежден третий уровень, который получил наименование «муниципальная власть». Правда, основная идея этого третьего вертикального уровня власти гораздо старше французской революции, так как возникновение общин, прежде всего в Германии, опиралось на развитие двух их основных типов – деревенских и городских.

Итак, в соответствии с принципом разделения власти предназначение отдельных ее ветвей – функционирование лишь в определенной сфере. Орган, составляющий данную ветвь власти, полностью выполняет порученную ему задачу и осуществляет только ее. Так, для законодательной власти предусмотрена процедура законотворческого процесса, включая регламентацию его стадий. По отношению к исполнительной власти прибегают к использованию ограничений ведомственного нормотворчества и делегированного законодательства; практикуют запреты на принятие ею ведомственных актов, затрагивающих отношения, которые должны регулироваться только в законодательном порядке. Сюда же отнесем определенные в законе сроки президентской власти, процедуры отрешения от должности, вотума недоверия правительству и т.п. [14, с. 233].

Однако в системах, где реализуется разграничение компетенции между органами власти, существует значительное число «сдержек и противовесов». Сделаем ремарку, что государство может признавать разделение компетенций между его высшими органами, но отрицать разделение властей и проводить в жизнь принцип единства государственной власти (якобинская Франция, Парижская коммуна 1871 г., Советский Союз) [15, с. 15-21].

Действительные ограничения или перевесы проистекают из обоюдного влияния автономии существования и автономии решений. Какой бы разграниченной и независимой ни была законодательная власть, это не имеет значения, если она не способна осуществлять свою волю посредством законов, если исполнительная власть имеет конституционную возможность навязать ей свою собственную волю или просто имеет конституционное право законодательствовать в определенных вопросах [16, с. 96].

В рамках системы «сдержек и противовесов» решения о назначении судей и создании отдельных органов правосудия часто принимает другая власть (не имея возможности удалить в отставку этих судей). В своей деятельности судебные органы в целом не зависят от иных ветвей власти, хотя осуществляют свою деятельность по правилам, определяемым другими ветвями власти. Такие проявления можно обнаружить в отношении каждой из ветвей власти.

В Российской Федерации осуществляется еще и вертикальное ограничение власти, опосредованное принципом федерализма. Уточним, что утверждающийся в России в соответствии с ее Конституцией федерализм на современном этапе проходит весьма важную фазу в своем развитии. После концептуальных поисков, продолжавшихся не один век, после десятилетий вербального признания и практически полного отрицания в практике государственного строительства в условиях многонациональной страны, после начала многотрудного перехода ее от одной системы ценностей к другой в условиях навалившегося мирового социального и финансового кризиса российский федерализм сегодня входит в период своего совершенствования.

Правовое государство неотвратимо требует постоянно и на всех этажах федеративного строительства осуществлять разграничение предметов ведения, без которого немислимо создание оптимальной системы государственного устройства [17, с. 130]. Однако пока не удалось сделать все для включения в процесс федерализации России полного ресурса правового государства, которое и само пребывает здесь на фазе развития и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

На общенациональном уровне фактор воздействия на процесс совершенствования правового государства проявляется в том, что ни одна из мер, призванных служить реализации федерализма, не может быть осуществлена вне правового поля. Стало быть, перфекционизм в разграничении властей, определении проблемных полей федеральных властных структур, полномочий силовых ведомств в такой же мере открывает шлюзы для развития правового государства, как и разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации. Сложнее обстоит дело с предметами совместного ведения, которые на практике еще долго будут служить камнем преткновения, пока федеральный механизм не наберет необходимую инерцию.

Существенным своеобразием отличается воздействие федеративных отношений на процесс становления и развития правового государства на уровне субъектов Федерации.

Здесь весьма важной и постоянно заявляющей о себе является проблема непрерывного совершенствования разделения власти. Казалось бы, зафиксированное один раз такое разделение становится априори постоянным и единообразно действующим во все времена. Положение меняется, когда многонациональное государство, стремящееся стать федеративным, входит в переходный период. Формирование федеральной структуры, возникновение новых властных органов вызывает к жизни цепочку превращений государственно-правовых принципов и институтов. За минувшие два десятилетия в России это ощутили на себе все субъекты Федерации – в законодательной, исполнительной и судебной сферах власти.

3. Ограничения, адресованные представителям публичных властных структур, реализующим государственную и муниципальную власть, – служащим. Безусловно, государство является категорией абстрактной, и его конкретные полномочия реализуются в рамках государственных органов соответствующими служащими. Данные правовые ограничения мы относим к разновидности процессуальных (ввиду специфичности субъекта адресации и особенностей, связанных с содержанием нормы процессуального права). В отличие от двух представленных выше, эти ограничения носят оперативный характер; подвержены постоянным изменениям с целью соответствия той ситуации, которая характерна для государства и общества; не получили в теории статуса аксиом (как признание прав и свобод личности и принцип разделения государственной власти), поэтому достаточно дискуссионны как в доктрине, так и на практике.

Вместе с тем, считаем, именно они в прикладной деятельности способны скорректировать пределы в деятельности публичных властных структур, так как адресуются конкретным субъектам с указанием необходимого варианта поведения, а, следовательно, в каждом случае возможна персонификация ответственности.

#### **Литература и источники**

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.
2. Луковская Д.И. Права человека и права гражданина. Правовой статус человека и гражданина // История государства и права. 2007. № 13.
3. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Юрайт-Издат, 2006. 188 с.
4. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008.
5. Указ. соч. С. 114.
6. Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право. М.: РУДН, 2012.
7. Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право. М.: РУДН, 2012.
8. Тарановский О.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917.
9. Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право. М.: РУДН, 2012.
10. Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума: совместное исследование германских, российских и монгольских ученых / под общ. ред. А. Мацнева, Г. Шоллера. М.: Изд-во РАГС, 2011.
11. Кэги В. От классического разделения к всеобъемлющему разделению властей // Конституционное право и конституционная действительность. К юбилею Х. Хубера (нем. яз.). Берн, 1961.
12. Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума: совместное исследование германских, российских и монгольских ученых / под общ. ред. А. Мацнева, Г. Шоллера. М.: Изд-во РАГС, 2011.
13. Конституция Соединенных Штатов Америки принята 17 сентября 1787 г. // URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm>
14. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2004.

15. Муравский В.А. Органическая концепция разделения властей // Российский юридический журнал. 2010. № 2.
16. Шайо Андраш Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) (пер. с венг.). М.: Юристъ, 2001.
17. Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума: совместное исследование германских, российских и монгольских ученых / под общ. ред. А. Мацнева, Г. Шоллера. М.: Изд-во РАГС, 2011.

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347

### ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВА

© 2016 г. В.А. Бабаков

Саратовская государственная  
юридическая академия  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, дом 1

Saratov State  
Law Academy  
1, Volskaya, Saratov, 410056

*Статья посвящена рассмотрению системы принципов реализации механизма гражданско-правовой защиты государства. На основе проведенного анализа выделяются три уровня генерализации правовых принципов, формулируются четкие критерии такого выделения. Сделан вывод, что признаку непосредственного участия государства как субъекта правоотношений в гражданском обороте отвечают: принцип приоритета общественного интереса над частным; принцип эффективного использования государственной собственности; принцип непосредственной ответственности должностных лиц (принцип персонализации ответственности); принцип эквивалентности.*

**Ключевые слова:** *принципы реализации, механизм гражданско-правовой защиты государства.*

*The article considers the principles of the implementation of the mechanism of legal protection of the state. On the basis of the conducted analysis the author identifies three levels of generalization of legal principles; formulates clear criteria for such selection. It is concluded that the characteristics of the direct involvement of the state as a entity to legal relations in civil turnover answer responds to the principle of priority of public interest over the private one; the principle of efficient use of state property; the principle of direct accountability of officials (the principle of personalization of responsibility); the principle of equivalence.*

**Keywords:** *principles of implementation, the mechanism of civil protection of the state.*

Эффективность функционирования механизма гражданско-правовой защиты государства в основе своей определяется глубиной реализации соответствующих принципов – общеправовых, конституционных, отраслевых и собственно рассматриваемого механизма как специфической формы общего механизма осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей.

При этом, как отмечает Е. В. Вавилин, одни правоведы в «принципологии» гражданского права видят первостепенной задачей выявление перечня отраслевых принципов, другие прослеживают их корреляцию с разнопорядковыми элементами (метод, функции) правовой отрасли [1, с. 204].

В понимании самих «принципиальных» основ, определяющих так или иначе закономерности, общие условия и специфику функционирования той или иной системы, мы исходим, в свою очередь, из логико-философского принципа, известного как «бритва Оккама»: «сущности не следует умножать без необходимости». А принципы и представляют собой их квинтэссенцию, отнюдь не адекватную множественности их проявлений.

По этой причине нами не разделяется в общем плане наблюдаемая на практике позиция расщепления, дифференциации единой правовой материи и конструирования новых и новых принципов в различных отраслях права, число которых (принципов) исчисляется многими десятками. Некоторые из так называемых «принципов», на практике едва ли отвечающих действительности, попросту представляют собой нормативные требования (правила)