

Научная статья

УДК 342

DOI: 10.35854/2219-6242-2022-2-192-198

Конституционно-правовые пределы реализации государственной власти в современной России

Григорий Хотеевич Гуменюк^{1✉}, Анастасия Эдуардовна Святогорова²

^{1, 2} Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики,
Санкт-Петербург, Россия

¹ gumenyuk1962@mail.ru✉

² aesvyatogorova@yandex.ru

Аннотация. В статье речь идет о том, что законодательные новеллы, внесенные в Конституцию Российской Федерации (РФ) 2020 г., потребовали реформирования в правовом понимании терминов «государственная власть», «публичная власть» и привели к осознанию существования феномена «публичная власть». Утверждается, что Конституционный Суд России путем расширительного толкования в унисон с законодателем разъяснил структуру единой публичной власти, сегодня включающую в себя и систему органов государственной власти, и органы местного самоуправления. При этом уточнены цель и задачи публичного управления, реализация которого в подлинно правовом и демократическом государстве возможна лишь при условии ненарушения пределов указанного публичного управления, сформулированных в Основном законе страны.

Ключевые слова: государственная власть, публичная власть, конституционно-правовые пределы, конституционно-правовые принципы, единство государственной власти, разделение властей, законность, права и свободы человека и гражданина

Для цитирования: Гуменюк Г. Х., Святогорова А. Э. Конституционно-правовые пределы реализации государственной власти в современной России // Социология и право. 2022. Т. 14. № 2. С. 192–198. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-2-192-198>

Original article

Constitutional and legal limits of the exercise of state power in modern Russia

Grigoriy Kh. Gumenyuk^{1✉}, Anastasia E. Svyatogorova²

^{1, 2} St. Petersburg University of Management Technologies and Economics,
St. Petersburg, Russia

¹ gumenyuk1962@mail.ru✉

² aesvyatogorova@yandex.ru

Abstract. The legislative innovations introduced into the Constitution of the Russian Federation in 2020 required the reform of the legal understanding of the concepts of “state power”, “public power”, and, in addition, led to the realization of the existence of the phenomenon of “public power”. The Constitutional Court of Russia, through an expansive interpretation in unison with the legislator, explained the structure of the unified public authority, which today includes both the system of state authorities and local self-government bodies. At the same time, the purpose and objectives of public administration were clarified, the implementation of which in a truly legal and democratic state is possible only if the limits of designated public administration formulated in the Basic Law of the country are not violated.

© Гуменюк Г. Х., Святогорова А. Э., 2022

Keywords: state power, public power, constitutional and legal limits, constitutional and legal principles, unity of state power, separation of powers, legality, human and civil rights and freedoms

For citation: Gumenyuk G. Kh., Svyatogorova A. E. Constitutional and legal limits of the exercise of state power in modern Russia. *Sociology and Law. 2022;14(2):192-198.* (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-2-192-198>

Введение

На рубеже 2019–2020-х гг. конституционно-правовые реалии обозначили необходимость фундаментального реформирования института публичной власти, ядром которой является эффективно реализуемая разветвленной системой органов государственной власти деятельность. Востребованность механизмов обеспечения единства публичной власти в общем и государственной власти в частности не раз получала обоснование в программных документах, издаваемых Президентом России и Правительством Российской Федерации (РФ).

Очевидным становится тот факт, что системе публичной власти еще предстоит развиваться. Происходящие конституционные процессы требуют профессионального подхода, дискуссий, развития конституционно-правовой и политической науки, конституционного правосознания, чтобы расхождения конституционного текста и реальных отношений не застали Россию врасплох [1, с. 292].

Теория

Изначально реформирование отечественного института государственной власти потребовало перехода от концепции признания в качестве основных пределов реализации государственной власти естественных прав человека (сформулированной еще Дж. Локком) к концепции восприятия конституционно-правового статуса человека и гражданина как центрального ограничителя любой публичной власти. Процессы глобализации, в которые вовлечено большинство современных держав, провозгласивших себя правовыми и демократическими, сформировали убеждение в необходимости обеспечения реализации на внутригосударственном уровне правового регулирования действующих в единстве и во взаимодействии конституционно-правовых принципов, наделенных потенциалом установления допустимых пределов осуществления публичной власти, как государственной, так и любой другой.

Дж. Локк предполагал, что цель государства состоит в реализации гарантий естественных прав (свободы, равенства, собственности) и законов; а государство должно быть организовано таким образом, чтобы естественные права были надежно гарантированы. Пределы власти государства при всех формах правления — естественные права подданных, а организация власти должна надежно гарантировать права и свободы от произвола и беззакония [2, с. 295].

Сегодня становится понятным, что в любом современном развитом правовом государстве царит осознание того, что подлинно правовым и демократическим следует считать лишь державу, характеризующуюся наличием соответствующей реальной системы конституционно-правовых принципов-ограничителей, допускающих реализацию публичной власти любой формы в лаконично очерченных пределах. Изложенное позволяет с высокой степенью допустимости утверждать, что целесообразно в доктрине конституционного права особое внимание уделить эволюционировавшему институту конституционно-правовых пределов реализации

государственной власти и власти органов местного самоуправления с позиций единства публичной власти в целом. Именно данное единство предопределяет необходимость системного восприятия конституционно-правовых принципов-пределов реализации публичной власти, а не только государственной.

Результаты и обсуждение

Историческая справедливость требует, что прежде всего осмыслению следует подвергнуть конституционно-правовой принцип, получивший закрепление в ст. 2 Конституции РФ, благодаря которой раскрыта важнейшая сущностная характеристика России как правового государства, провозглашенного в ст. 1 Основного закона страны [3]. Устанавливая фундаментальный принцип, заключающийся в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, законодатель потребовал от системы органов государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции осуществления комплекса приемов и способов правового воздействия на общественные отношения, направленных на реализацию государством в целом правозащитной функции управления.

Как справедливо пишут ведущие отечественные конституционалисты, признание и обеспечение права на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым благом, — конституционная обязанность РФ как социального правового государства [4]. Например, исследуемая функция государственного управления проявилась посредством указания Конституционным Судом (КС) РФ в своем решении положения о том, что ввиду ст. 71 (пункт «в») Конституции РФ государство обязано регулировать и защищать права и свободы человека и гражданина. Это требует от федерального законодателя использования эффективных правовых механизмов возмещения вреда здоровью в условиях инфляции и роста цен [5].

Обращение к установлениям постановления КС РФ от 1 декабря 1997 г. демонстрирует наличие возможности расширения границ ст. 2 Конституции РФ. Речь идет о том, что конституционно-правовая природа отношений, возникающих при возмещении государством вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, обуславливает необходимость максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения [6].

К сожалению, реформа 2020 г. не позволила законодателю изменить структуру Конституции РФ в аспекте переноса ст. 18 в главу 1, то есть в виде ч. 2 ст. 2 Основного закона страны. Хотя представляется вполне очевидной необходимость закрепления положения о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяющими цели и содержание деятельности органов публичной власти всех видов, такое редактирование осуществлено не было.

Тем не менее конституционный принцип законности по своим сущностным характеристикам едва ли служит не одним из самых значимых пределов реализации не только государственной власти, но и власти публичной. Поэтому, даже будучи ориентированной на необходимость реализации прав и свободы человека и гражданина в максимально допустимой степени, публичная власть не может выйти и за пределы действия принципа законности, предполагающего в числе прочего строгое соблюдение основополагающих идей или принципов, которыми должны руководствоваться все звенья государственного аппарата, должностные лица, юридические и физические лица при осуществлении своей деятельности [7, с. 335].

Декларируя обязательство государства в целом признавать, соблюдать и защищать права и свободы личности, законодатель в ст. 2 Основного закона России подразумевал высокую степень правовой ответственности каждого органа государственной власти (вне зависимости от места, занимаемого в триаде властей) в обеспечении полного соблюдения и защиты указанных прав и свобод. Именно закрепление функционального разделения властей в ст. 10, 11 Конституции РФ, сопряженное с эффективно применяемой системой сдержек и противовесов в современной России, позволяет в качестве одного из существенных пределов реализации государственной власти называть принцип разделения властей.

Как небезосновательно утверждает В. Д. Карпович, избрание для обновленной России 1993 г. республиканской формы правления позволило избежать концентрации всей государственной власти в руках монарха, вождя правящей партии или (и) президента, у которого были бы сосредоточены все основные законодательные, исполнительные и судебные функции. Благодаря предпринятым мерам удалось исключить возможность неизбежной путаницы относительно разнородных функций между отдельными частями государственного аппарата, принципиально несовместимой с разделением законодательных, исполнительных и судебных полномочий между собой, с их возложением на различные специализированные части государственного аппарата, со сколько-нибудь значительной степенью самостоятельности его ветвей и звеньев, их взаимным контролем и т. д. [8, с. 302–304].

Органы государственной власти, относимые к различным ветвям власти, ограничены в процессе реализации своих полномочий, как общей, так и специальной компетенции, именно функциональным наполнением закрепленного в конституционно-правовом законодательстве правового статуса. В связи с этим конституционный принцип разделения властей следует рассматривать не только как содержательный элемент правового, демократического, федеративного государства, но и как конституционный предел реализации государственной власти в России.

Оценка современного состояния отечественной конституционно-правовой доктрины и практики позволяет констатировать, что в настоящее время эволюция разделение властей в России характеризуется тенденциями укрепления исполнительной и законодательной властей; отличается отнесением большинства органов государственной власти, действующих в субъектах, к федеральным органам государственной власти. Последнее можно понимать и как тенденцию укрепления федеральной власти в нашей стране на современном этапе.

Усиление в государственном управлении роли федеральных органов государственной власти сопряжено и с законодательными новеллами 2020 г., которые, по сути, развили и формально облекли в нормативную форму сущность конституционно-правового принципа единства государственной власти, неразрывно связанного с концепцией разделения властей. Единство государственной власти проявляется не только в наличии у всех ветвей власти в государстве единого источника, народа, но и, как обоснованно полагают современные конституционалисты М. В. Баглай, Е. И. Козлов, О. Е. Кутафин и другие, в наличии единого органа или системы органов, составляющих в совокупности высшую государственную власть [9, с. 137; 10, с. 256].

Следует отметить, что юридические признаки единства государственной власти заключаются в том, что совокупная компетенция системы органов, составляющих высшую государственную власть, охватывает все полномочия, необходимые для осуществления функций государства, а различные органы, принадлежащие к этой системе, не могут предписывать одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения. Часть 3 ст. 5 действующей Конституции РФ устанавливает единство системы государственной

власти в качестве одного из принципов федеративного устройства РФ. Кроме того, термин «единство», примененный в Основном законе России, использован отечественным законодателем применительно к государственной целостности РФ, проявляющейся в таких аспектах, как единство территории, единство экономического пространства, единство правового пространства.

Многоаспектность современного правопонимания единства государственной власти проявляется по горизонтали и по вертикали. Единство государственной власти по горизонтали состоит в том, что, действуя в системе разделения властей, все органы государственной власти РФ и ее субъектов осуществляют государственную власть, объединенную общими целями и принципами построения, методами деятельности, единством государственной политики. По вертикали же единство государственной власти обуславливает сходную организацию государственной власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Таким образом, нельзя не согласиться с утверждением В. А. Черепанова, исследовавшего феномен федеративной формы государственного устройства и сформулировавшего теоретический вывод о том, что разделение власти подразумевает следующее:

- а) за каждым уровнем закреплена определенный объем государственной власти;
- б) осуществляется сотрудничество и согласование интересов различных уровней власти, без которых невозможно федеративное государство. Согласие и сотрудничество между федеративной системой и составляющими ее частями рассматриваются в теории федерализма как имманентное свойство федеративного устройства, своего рода общественный договор, лежащий в основе любой (конституционной или договорной) федерации. Отсутствие согласия и сотрудничества порождает социальные конфликты, детерминирует дезинтеграцию и разрушает государство;
- в) существует представительство субъектов в законодательных (представительных) органах государства, то есть реализуется механизм участия субъекта в управлении федеративным государством в целом;
- г) обеспечено единство и целостность государства — разделение государственной власти между государством и составляющими его субъектами, децентрализация государственной власти не может быть беспредельной, она ограничена обеспечением единства и целостности государства, образованного указанными субъектами. По этому видовому признаку федерация отличается от конфедерации, которая является не единым государством, а представляет собой союз суверенных государств [11, с. 19–20].

Выводы

Изложенное позволяет рассматривать конституционно-правовой принцип единства государственной власти одновременно и как конституционно-правовой предел ее реализации. Особая роль единства государственной власти, но уже применительно к публичной власти в целом, отмечена Конституционным Судом РФ в 2020 г. Вслед за законодателем Конституционный Суд РФ расширил содержательную характеристику рассматриваемого конституционно-правового предела.

Во-первых, фактически сформулирована единая цель (функциональное предназначение) публичной власти, понимаемой как согласованное действие различных уровней публичной власти, то есть единого целого во благо граждан.

Во-вторых, в качестве задач публичного управления по обеспечению единства публичной власти предусмотрено сохранение исторически сложившегося государственного единства и возрождение суверенной государственности; признание

в качестве единственного источника власти многонационального народа России; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, которые в процессе функционирования должны действовать как единое системное целое в конкретных организационных формах; включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти политического союза многонационального русского народа [12].

Логичным представляется вывод о допустимости, а в ряде случаев и о необходимости выхода органов государственной власти за пределы, установленные фундаментальными положениями ст. 2 Конституции РФ. Но расширение пределов действия конституционно-правовых норм все еще остается монополией Конституционного Суда РФ, что само по себе требует признания в качестве второго конституционного принципа-предела государственной власти законности, провозглашенной в серии статей Конституции РФ, но фундаментально сформулированной в ст. 15 Основного закона страны.

Попытка осмыслить предварительные итоги отдельных конституционно-правовых новелл 2020 г. в контексте исследуемой темы дает возможность утверждать, что единство публичной власти в современной России, государства, провозгласившего себя правовым и демократическим еще в 1993 г., безусловно, предполагает наличие гармонично выстроенной системы действующих в единстве и во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность во исполнение установленных законодателем целей и задач публичного управления, в строгом соответствии с гарантированными Конституцией РФ конституционно-правовыми пределами.

Список источников

1. Румянцев О. Г. Конституция Девяносто третьего. История явления: документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов. М.: Библиотека РГ, 2013. 336 с.
2. Деханова Н. Г., Деханов С. А. Эволюция научных воззрений о правовом и социальном государстве // Социально-политические науки. 2018. № 2. С. 294–298.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России / под ред. Л. В. Лазарева и др. М.: Институт права и публичной политики, 2005. 670 с.
5. По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 г. и от 12 февраля 2001 г.), Федеральных законов от 12 февраля 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”», от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 г. «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций черномыльцев: постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 5.
6. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6.

7. Долгопят А. О. Понятие и содержание принципа законности // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 335–337.
8. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002. 959 с.
9. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма, 2004. 816 с.
10. Козлова Е. И., Кутфин О. Е. Конституционное право России. М.: Юрист, 2004. 435 с.
11. Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М.: МЗ-ПРЕСС, 2003. 437 с.
12. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037> (дата обращения: 01.02.2022).

Информация об авторах

Г. Х. Гуменюк — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

А. Э. Святогорова — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а.

Information about the authors

G. Kh. Gumenyuk — PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;

A. E. Svyatogorova — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia.

Конфликт интересов: авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 29.03.2022; одобрена после рецензирования 26.04.2022; принята к публикации 24.06.2022.

The article was submitted 29.03.2022; approved after reviewing 26.04.2022; accepted for publication 24.06.2022.