

*Б.А. Камкия**

ФОРМИРОВАНИЕ ТРАДИЦИИ ОГРАНИЧЕНИЯ ВЛАСТИ В РОССИИ

В России проблема соотношения конституции и российской правовой среды остается актуальной. Сохраняется опасность столкновения национальных и конституционных культур во всем постсоветском пространстве.

Надо отметить, что процесс синтеза российской правовой культуры и конституционных традиций, в числе которых традиция ограничения власти, находится в начальной стадии. Это обуславливает необходимость исследования проблем, связанных с формированием традиции ограничения власти в России. Последняя, будучи сложной по своему составу, не может не влиять на разновекторные процессы правообразования.

Как известно, формальное включение конституции в национальную среду – лишь внешний признак и первый шаг к ее признанию. Для стабильного развития России необходимо создавать, а в ряде случаев следовать собственным конституционно-правовым традициям ограничения власти, которая включает убеждения, навыки, образы управляющих и т.д. Любой государственно-правовой традиции нужна вера в гражданскую и политическую свободу, в народовластие, в конституционные принципы, идеи и ценности, в конституционно-правовой образ народа, в образ личности человека, в государство, а также в образ закона¹.

* **Камкия Б.А.** – кандидат философских наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Сочинского института РУДН.

¹ См.: *Арановский К.В.* Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003.

Проблема ограничения государственной власти исследуется в рамках юридического позитивизма: государство имеет правовую природу и самоограничивается им же созданным законом, при этом содержание закона ускользает и не обсуждается. Этот подход не может дать объяснения причин отсутствия конституционно-правового режима ограничения власти на практике. Исходя из этого целесообразно обращение к другим направлениям правопонимания. Так, доктрина юснатурализма требует исходить из первичности естественного права, неотчуждаемости прав человека, которые выступают ограничителями всевластия государства, являются критериями позитивного права.

С позиций психологического подхода к праву и государству власть государства простирается лишь настолько, насколько граждане осознают себя от него зависимыми. Представления подвластных о государстве, их отношение к праву, к личной и общественной свободе обуславливают соответствующее ограничение государственной власти. Социологическая юриспруденция границей государственной власти считает цели власти – общественные интересы, общее благо, всеобщую пользу и благосостояние. Структурой, ограничивающей власть, выступает само общество. Коммуникативное правопонимание раскрывает транссубъектную природу права. В этом случае право существует в режиме взаимности.

Как известно, конституционно-правая традиция ограничения власти – фундаментальный принцип правового государства. При этом концепция правового государства в различных модификациях неодинаково решает проблему связанности власти правом. При этом остаются незатронутыми вопросы, затрагивающие природу права как исходящего из природы самого человека. «Российский человек не воспринимает право в том виде, в котором оно предлагается, а то и вовсе навязывается государством. Право как систему норм, не основанных на присущих самой его природе чувстве правды и представлениях о справедливости, россиянин действительно не приемлет».

Теория правления права, провозглашающая верховенство права как подчинение позитивного права естественному праву, сводится к тому, что данная концепция сосредоточивает значительный ограничительный потенциал. Однако критерии ограничения государства представляются весьма размытыми, недостаточно четкими, что затрудняет их практическую реализацию.

Наиболее полно раскрыть возможности права как важнейшего инструмента ограничения государства станет возможно при использовании и других концепций правопонимания. В рамках интегративного подхода к праву существует наибольшая возможность добиться единства формы и содержания, придать социально оправданным ограничениям государственной власти четкую юридическую оболочку.

Система взглядов на ограничение государственной власти может быть представлена совокупностью структурных компонентов, среди которых: идеологический, включающий теоретические основания ограничения государственной власти (теории правового государства, разделения властей, демократии, автономии личности, прав человека, взаимной ответственности государства и личности, подконтрольности государства обществу); институциональный, содержащий институты публичной власти, деятельность которых должна находиться в правовых пределах, личность, институты гражданского общества, международные структуры, закрепляющие правовые пределы и ограничения в отношении публичной власти; функциональный (праксеологический), объединяющий правоотношения, складывающиеся в процессе реализации властеотношений, функции, метод, тип, механизм, правовой режим ограничения государственной власти.

Социальные факторы, определяющие пределы власти (экономика, право, политика, нравственность, религия, культура и др.), неравнозначны: одни стабильны, устойчивы, малоизменчивы, другие, наоборот, в большей степени динамичны, зависимы от субъективного восприятия. Действие каждого из них не является однонаправленным, оно варьируется в зависимости от социальной структуры конкретного общества, этапа его развития, уровня цивилизованности, демократичности и др.

Признаки, характеризующие пределы государственной власти, следующие: объективные и субъективные; материальные и идеальные; качественные и количественные; внешние и внутренние; позитивные (системосохраняющие, т.е. диалектически связанные с подлинной свободой, ведущей общество и личность к эволюции) и негативные (связанные с ложной свободой, ведущей общество и личность к деградации); фактические и юридические; общесоциальные (экономические, политические, этические, культурные, религиозные и т.д.) и специально-юридические (правовые).

Что касается специально-юридических пределов, то они устанавливаются с помощью системы правовых средств, задают направленность механизму правового регулирования, способствуют достижению социально полезных целей. Применительно к властным структурам цель такого регулирования заключается в том, чтобы максимально сориентировать субъектов власти на выполнение государственно-служебных дел, а также предотвратить возможные злоупотребления с их стороны, исключить использование своего служебного положения в личных целях.

В этом случае под правовыми средствами понимается упорядоченная совокупность формально определенных, обеспеченных государством правовых установлений (средства-инструменты) и средств правореализационной практики (средства-деяния), целенаправленное действие которых приводит к юридически значимым последствиям, удовлетворяющим социально полезные интересы субъектов.

Таким образом, правовые пределы представляют собой законодательно определенные границы функционирования публичных органов власти, должностных лиц, государственных служащих, в которых выражается юридическое содержание их деятельности посредством закрепления в их правовом статусе компетенции, правомочий, запретов.

Правовые пределы государственного вторжения в сферу индивидуальной автономии личности устанавливаются правами человека, которые не могут быть нарушены или произвольно ограничены государством. Посредством прав человека в отношении государства возводятся не только правовые, но и нравственные ограничения. Обеспечение прав человека выражается через обязанность государства признавать, соблюдать и защищать их. Юридические обязанности государства зависят от многих факторов: природы самих прав; сферы общественных отношений, в которых они осуществляются; статусов субъектов-носителей прав; отношения государства к оценке значимости социальных и индивидуальных потребностей и интересов, выраженных в правах; понимания и уважения государством самой идеи прав человека и гражданина и т.д.

Надо отметить, что обязанности государства имеют пассивный и активный характер, соответственно можно различать нега-

тивные и позитивные обязанности государства. Это означает, что государство должно воздерживаться от вмешательства в определенные сферы частной жизни гражданского общества (в основном в сфере личных и политических прав) и действовать активно (в сфере социальных, экономических и культурных прав) по установлению правозащитных механизмов, гарантирующих пользование гражданином своими правами и заключенными в них социальными благами.

Наибольшая трудность сегодня в нашей стране заключается в определении объема обязанностей государства в сфере обеспечения социальных, экономических и культурных прав личности. Способствует этому существующий пробел в конституционном регулировании обязанностей государства, который связан с отсутствием в ст. 18 Конституции Российской Федерации упоминания о том, что не только права и свободы, но и обязанности человека и гражданина, а также государства определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Правовые пределы государственной власти – комплексное социально-правовое явление, включающее диалектически взаимосвязанные элементы: принцип, метод и режим функционирования государственной власти.

Принцип связанности власти правом означает: во-первых, установление границ правомерной деятельности (компетенции, должностных полномочий, пределов ведения, системы сдержек и противовесов); а, во-вторых, ограничение негативной активности путем исключения определенных возможностей из их правового статуса. Эти аспекты неразрывно связаны между собой (одно вытекает из другого), ибо коллизийность, пробельность пределов правомерного поведения может стать источником злоупотреблений властью, коррупции. Так, например, чрезмерное неправомерное влияние исполнительной власти на судебную власть способствует негативным проявлениям.

Метод правового ограничения государственной власти представляет собой системное сочетание однородных императивных способов, приемов и средств юридического воздействия в сфере властеотношений, с помощью которых деятельность государственной власти вводится в «русло» законов, направляется на их ис-

полнение в нормативно установленных формах. Специфика метода правового ограничения государственной власти отражена в правовом статусе властных субъектов, в содержании правоотношений с их участием и т.п., однако он носит декларативный характер и требует детализации.

Под механизмом правового ограничения государственной власти понимается нормативно определенный, динамично функционирующий комплекс органически единых, логически взаимосвязанных юридических средств, поэтапно включающихся в регулирование сферы публичной власти, нацеленных на обеспечение ее эффективности, недопущение злоупотреблений и противоправных деяний, достижение баланса интересов личности, общества и государства. В механизме правового ограничения государственной власти взаимоувязаны регулятивные и охранительные, простые и комплексные, нормативные и правореализационные и другие юридические средства.

Тем не менее надо отметить, что реализация на практике идеи ограничения власти в России все явственнее требует юридикации процессуальной стороны деятельности публичной власти, которая призвана способствовать унификации властных процедур, обеспечивать прозрачность деятельности власти.

Являясь предельно широкой категорией, режим ограничения государственной власти подразумевает упорядоченную совокупность юридических средств, методов, типов и механизмов правового регулирования, опосредующих сферу реализации властных полномочий, характеризующий устойчивое состояние юридической правомерности публичных отношений, их соответствие положениям действующего законодательства.

Как известно, организационно-правовой механизм ограничения государственной власти находит выражение в сочетании принципов разделения и единства государственной власти. Разделение властей (распределение полномочий по осуществлению государственной власти между независимыми друг от друга органами) обосновано теорией правового государства, согласно которой судебная власть становится гарантом соблюдения права самим законодателем и правоприменителем, а конституционное судопроизводство является неотъемлемой частью государственного механизма, позволяющего реально воздействовать на функ-

ционирование самостоятельных законодательной, исполнительной и судебной властей. Данный принцип в зависимости от различных обстоятельств (исторического периода, эволюции формы государства) может в определенных пределах трансформироваться. При этом его суть и предназначение остаются неизменными. Практическая ценность принципа разделения властей состоит в том, что благодаря конституционной системе сдержек и противовесов устанавливаются институциональные барьеры против концентрации власти, обеспечивается ее единство. При этом надо отметить высокую роль исполнительной власти в России, которая расходится с традицией западно-европейского конституционализма. Российская традиция складывалась исторически на протяжении длительного исторического времени, равно формируя высокую ответственность государственной власти перед человеком, обществом, народом.

Сдерживающие начала принципа разделения властей в полной мере раскрываются в системном единстве с принципами народовластия, федерализма, сочетания централизации и децентрализации, открытости в деятельности органов власти. В условиях становления политической конкуренции в России потенциал данного принципа остается слабо выраженным. Относительно реализации власти в полной мере проявляется ограничительный характер юридической ответственности. Принятие властными субъектами соответствующих правовых норм и признание тем самым себя ответственными за собственные действия представляет собой по сути акт самоограничения государства. При этом пробельным можно считать отсутствие закона, регулирующего порядок возмещения государством вреда, причиненного неправомерными действиями органов и должностных лиц, в котором были бы закреплены: основания ответственности; условия, при которых ответственность государственной казны исключается; порядок предъявления регрессного иска; порядок исполнения решений суда.

Исходя из евразийской цивилизационной принадлежности России пределом, существенно ограничивающим свободу власти, должны стать: интерес отдельной личности, гражданского общества, общественное благосостояние, общая польза, общее благо. В настоящее время несовпадение интересов власти и общества, выход власти за пределы дозволенного дестабилизируют страну, воз-

никает коррупция, снижается уровень жизни и укрепляются позиции авторитаризма. В этой связи необходимо совершенствование правового механизма регулирования конфликта интересов как инструмента ограничения неправомерного интереса властвующего субъекта.

Следующим важнейшим ограничителем государственной власти выступает гражданское общество, которое воздействует на власть на двух уровнях: микроуровне, на котором конкретный индивид отстаивает и осуществляет собственные права и этим реализует справедливость в отношении самого себя. Этот уровень в России остается слабо выраженным. Относительно второго уровня – макроуровня, где общественные структуры (общественные объединения, в том числе политические) осуществляют государственные функции в органах власти, можно констатировать также понижение их активности.

Ограничение власти государства – не самоцель. Задача общественного контроля состоит в том, чтобы, ограничивая власть, не сковывать ее деятельность, не демонтировать управленческий аппарат, а способствовать нормальному функционированию органов государства, исполнению ими своих обязанностей перед гражданским обществом.

Общественный контроль как важнейший инструмент в механизме ограничения государственной власти и как системное явление включает следующие элементы: институты, нормы, функции, идеологию подконтрольности государства и абсолютности личного достоинства. Однако общественный контроль в нашей стране пока не получил должной юридизации.

В целях повышения эффективности государственной власти в России должна осуществляться систематизация норм, закрепляющих правовой статус и компетенцию властных субъектов, их юридическую ответственность, возвращение к принципу выборности глав субъектов Российской Федерации, смешанной системе выборов депутатов Государственной Думы, децентрализации управления, открытой информационной политике, вовлечение широких слоев населения в процесс формирования государственной политики.