

## СИСТЕМА ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**О.С. Вырлеева-Балаева. СИСТЕМА ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.  
ТЕОРЕТИКО-ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЙ И СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ.  
Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012. 281 с.**

Поскольку государственная власть имеет склонность к различным злоупотреблениям, для нее необходимы надежные правовые рамки, сдерживающие подобные склонности, возводящие заслон ее необоснованному и незаконному превышению. Ограничение государственной власти в целях ее наиболее безопасного для гражданского общества функционирования является одной из стратегических задач современной России. Для этого используется целый ряд средств: права человека и гражданина, разделение власти, федерализм, верховенство закона, взаимная ответственность государства и личности. Однако использование каждого из них отдельно друг от друга не может изменить ситуацию, сложившуюся вокруг властеотношений. Необходимо выстроить их в единую систему и использовать в комплексе.

В связи с этим рецензируемая монография от ряда публикаций по сходной тематике последнего времени выгодно отличается прежде всего своей теоретической глубиной и всесторонним анализом различных приёмов ограничения государственной власти, выстроенных в целостную систему.

Несомненное достоинство рецензируемой книги заключается в широком подходе к проблемам ограничения государственной власти. Несмотря на крайнюю остроту этой проблемы для России, сложившаяся на сегодняшний день практика формирования правовой политики в сфере ограничения власти отличается неопределенностью, фрагментарностью и непоследовательностью, а антикоррупционное законодательство нуждается в развитии и совершенствовании.

Основная часть монографии открывается **первой главой**, посвященной понятию государственной власти и необходимости ее системного правового ограничения. В § 1 О.С. Вырлеева-Балаева весьма детально анализирует имеющиеся в теории государства и права подходы к понятию “государственная власть”, дает авторское определение данного феномена (с. 11). Далее обобщаются признаки государственной власти и обосновывается необходимость ее ограничения (с. 16). В § 2 исследуется понятие “правовой режим”, дается его авторское определение (с. 23). Автор делает обоснованный вывод о том, что “только власть, ограниченная с помощью системы правовых и организационных средств, удовлетворяет интересы общества, не углубляясь в обслуживание самой себя” (с. 31), следовательно, “правовой режим ограничения государственной власти должен доминировать во взаимоотношениях между государством и гражданским обществом” (с. 37). О.С. Вырлеева-Балаева отмечает, что необходимо предусмотреть не только материальные, но и процессуальные основания конституционно-правового ограничения государственной власти, ибо зачастую отсутствует механизм подчинения чиновничьего аппарата требованиям норм права. Даже самые жесткие сдержки и запреты, не

обеспеченные механизмом их воплощения в конкретных правоотношениях, становятся бесполезными и не могут регулировать деятельность органов государственной власти. Четкий же механизм ограничения власти приведет к избавлению России от произвола чиновников и полиции.

**Вторая глава** “Выстраивание системы правовых ограничений в отношении органов государственной власти” посвящена исследованию отдельных элементов этой системы. Во-первых, автор аргументированно определяет систему правовых ограничений государственной власти, которая имеет двухуровневую структуру: “обязанности, запреты, меры ответственности – первичные правовые ограничения, которые определенным образом сочетаются во вторичных комплексных ограничениях (разделении власти, федерализме, верховенстве закона, взаимной ответственности личности и государства) и которые являются более объемными юридическими ограничивающими инструментами” (с. 44). Кроме того, в систему правовых ограничений государственной власти исследователь включает как международные, так и внутригосударственные ограничения (с. 48). Таким образом, формирование системы ограничений государственной власти предложено вести в трёх основных направлениях, среди которых: 1) международные ограничивающие средства; 2) самоограничение власти; 3) ограничивающая деятельность гражданского общества.

Во-вторых, в параграфах главы даны авторские определения понятиям “правовое ограничение государственной власти” (с. 42), “самоограничение власти” (с. 55), “политическая ответственность” (с. 187), “конституционно-правовая ответственность” (с. 188). Таким образом, теоретический подход к правовым ограничениям, анализ их признаков, видов позволяет не только “продвинуться” в понимании этого феномена, но и гораздо увереннее использовать его в законодательной и правоприменительной практике, в упорядочении общественных отношений, в определении меры свободы для различных субъектов права.

В-третьих, использование сравнительно-правового метода в исследовании позволило учесть положительный опыт зарубежных стран в сфере ограничения власти. С этой целью соискателем проведен анализ законодательства США, Канады, Франции, Германии, Португалии, Швейцарии, Австрии и др. и сделан вывод, что круг комплексных ограничений не замкнут. Исходя из потребностей государства, используя различные сочетания первичных ограничивающих средств, возможно формирование новых комплексных ограничений. Перспективным направлением в этой сфере является международное сотрудничество не только с государствами, имеющими большой опыт в деле построения демократии и правового государства, но и со странами, хотя и имеющими

сравнительно меньший опыт, но прошедшими аналогичный российский исторический путь развития.

Отмечается, что, “несмотря на то что Российская Федерация ратифицировала некоторые из международных актов в сфере борьбы с коррупцией, на практике многие из них игнорируются в российском законодательстве, что свидетельствует о слабом анализе и применении международного опыта в названной теме. Особенно показательно данная тенденция проявилась в связи с исключением из Уголовного кодекса РФ в 2003 г. такого вида наказания, как конфискация имущества за должностные преступления, что нарушает целый ряд взятых Российской Федерацией на себя обязательств: нарушены положения Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Международной конвенции ООН против коррупции” (с. 54).

В-четвертых, представляет теоретический и практический интерес попытка О.С. Вырлеевой-Балаевой скорректировать существующую систему сдержек и противовесов с учетом реалий сегодняшнего дня. Отмечена “потребность повышения роли законодательной власти, но не с целью возвышения ее над другими ветвями, а для увеличения роли представителей многонационального народа России в формировании и контроле над Правительством РФ” (с. 122); предложено в отношении исполнительной власти использовать “ограничения ведомственного нормотворчества и делегированного законодательства, запреты на принятие ею ведомственных актов, затрагивающих такие отношения, которые должны быть урегулированы только законом” (с. 122).

В-пятых, следуя тенденциям развития федерализма в России, своевременным представляется вывод о необходимости децентрализации власти. В монографии верно отмечается, что “Федерация делит предметы ведения с регионами, отдавая им часть власти, ограничивая свои полномочия, в свою очередь субъекты федерации находятся под контролем через институт федерального вмешательства” (с. 132), что “субъекты Федерации должны быть защищены от влияния федерального центра на сферу ведения субъектов законодательным запретом необоснованного вмешательства в дела субъектов РФ”; в свою очередь, региональное законодательство не может противоречить законодательству Федерации и должно быть ограничено им” (с. 139), что “вектором развития современной России выступает децентрализация государственной власти, связанная с расширением полномочий субъектов Российской Федерации и усилением их ответственности” (с. 162).

В-шестых, автор предлагает принять закон “О правовых актах Российской Федерации”, который определил бы систему правовых актов, отразив их иерархию, предусмотрел бы форму, процедуру разработки и принятия различных видов правовых актов, что позволит обеспечить верховенство закона (с. 163). Проект федерального закона “О нормативных правовых актах Российской Федерации” был внесен на рассмотрение Государственной Думы еще в 1996 г., но в 2004 г. он был отклонен и снят с дальнейшего рассмотрения. Отсутствие подобного закона порождает ряд спорных вопросов в сфере установления статуса нормативно-правового акта. В мировой же практике подобные акты приняты и успешно действуют.

**Третья глава** работы посвящена формированию правовой политики в сфере ограничения государственной власти. Российское государство нуждается в формировании единой упорядоченной правовой политики в сфере ограничения власти. Именно правовая политика, как системное явление способна внести свой вклад в выстраивание системы правовых ограничений государственной власти. В связи с этим в монографии достаточно глубоко исследовано понятие “правовая политика”, обоснована необходимость принятия

Концепции правовой политики Российской Федерации в сфере ограничения государственной власти как программного документа в соответствующей области деятельности государства, обозначены цели и принципы правовой политики Российской Федерации в сфере ограничения государственной власти (с. 216), а также предложены меры, которые могли бы составить содержание такой Концепции. Среди них особой ценностью отличаются следующие: повышение качества законов (с. 220), обеспечение возможности свободного доступа каждого гражданина к нормативно-правовым актам в актуальной действующей редакции (с. 221), обновление законодательной базы, закрепляющей все виды ответственности должностных лиц за неисполнение или некачественное исполнение своих должностных полномочий (с. 222), продолжение внедрения стандартов оказания государственных услуг (с. 229), привлечение к нормотворческой деятельности представителей общественности, неправительственных организаций и объединений, представляющих интересы всех слоев населения (с. 231), проведение работы по дальнейшему разграничению сфер деятельности, функций и ответственности между различными уровнями государственной власти – федеральной и субъектов Федерации (с. 233), обеспечение прозрачности контроля нижестоящих чиновников вышестоящими, введение ротации чиновников для избежания формирования устойчивых коррупционных связей (с. 234) и др.

По итогам анализа поднимаемых в книге вопросов можно сформулировать следующие предложения автору по дальнейшему изучению проблем правового ограничения государственной власти.

О.С. Вырлеева-Балаева достаточно подробно изучает зарубежный опыт в сфере ограничения государственной власти. Между тем, как представляется, не в полной мере использован ресурс сравнительно-правового метода исследования, который позволил бы получить более богатый материал для формирования отечественной правовой системы. Одновременно следовало бы больше внимания уделить роли международных ограничений в системе государственной власти Российской Федерации, которая заметно возрастает в условиях глобализации.

Во второй главе автор пишет о децентрализации власти в современной России. Однако можно было бы показать пути децентрализации, механизм перераспределения властных полномочий между Федерацией и ее субъектами, способы повышения эффективности реализации таких полномочий и, вместе с тем, меры ответственности за их не реализацию.

Выстраивая систему правовых ограничений государственной власти, исследователь предпринимает попытку показать место и роль каждого первичного и комплексного правового ограничения в этой системе. Однако, по нашему мнению, следовало бы более активно использовать примеры взаимодействия и взаимовлияния правовых ограничений друг на друга для придания конкретности теоретическим конструкциям и научным выводам, а также для повышения практической значимости работы.

В целом рассматриваемое издание имеет несомненную научную и практическую ценность как для специалистов органов власти, так и для научного юридического сообщества, студентов и всех лиц, интересующихся проблемами совершенствования законодательства в сфере ограничения государственной власти от злоупотребления ею.

**Дмитрий Анатольевич Липинский,**  
**доктор юрид. наук, проф.**  
**E-mail: Dmitri8@yandex.ru**