

## ПРОБЛЕМА ПОНИМАНИЯ МЕР КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАЩИТЫ

© 2021 **Финогентова Ольга Евгеньевна**

доктор юридических наук,

профессор кафедры теории и истории государства и права Юридического института

Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия, Калининград

E-mail: finogentovaoe@mail.ru

Автором исследуются формы и методы публично-правовой защиты, обращается внимание на ее обязательную связь с публичным интересом. Определяется двойственный, политико-правовой характер конституционных правоотношений, выявляется особая природа, и основания применения мер конституционной защиты. Определяется место и роль процессуальных норм в структуре отрасли конституционного права.

*Ключевые слова:* публичный интерес, публичное право, правоотношения, юридическая ответственность, конституционная ответственность, конституционные правоотношения, государственное принуждение, процессуальные нормы.

Меры защиты представляют собой эффективные юридические средства, позволяющие восстановить правопорядок, возместить причиненный ущерб, пресечь противоправные действия, т.е. обеспечить безопасность человека, общества и государства, нормальное функционирование правовых институтов в условиях становления гражданского общества и правового государства. Значительное число обращений в суды связано именно с применением мер защиты субъективных прав и свобод человека и гражданина, права в целом. Меры защиты могут применяться частными лицами, органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами различных уровней, а так же во внесудебном порядке, что ставит перед правоведами вопросы о фактических, формальных и процессуальных основаниях применения мер защиты, соответствующих их правовой природе, функциям и значению в правовой системе современного российского государства.

Российская правовая система интегрирована в романо-германскую правовую семью, что предполагает классификацию правовых отраслей на частные и публичные, критериями которой являются выраженный в праве интерес, характер взаимоотношений участников общественных отношений и природа правовых норм. Очевидно, что самостоятельную группу проблем частного и публичного права образуют особенности мер защиты, сохраняющих свою отраслевую принадлежность в процессе их реализации в охранительных правоотношениях, основан-

ных на государственном принуждении. Кроме того, частноправовые меры защиты могут применяться в публично-правовой сфере, принимая особую форму и устраняя препятствия в возникновении и осуществлении субъективных прав и обязанностей, восстанавливая нарушенные публичные права.

В конечном счете, стабильность и эффективность реализации правовых норм напрямую зависит от предусмотренных в законодательстве гарантий и мер защиты, субъективных прав и интересов участников имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений, а также властных отношений.

Успешное развитие любого государства возможно только в том случае, если в нем достигнут определенный баланс между публичными и частными интересами. Несоблюдение этого баланса может приводить к серьезным, опасным для существования государства конфликтным ситуациям, поскольку нарушается взаимосвязь гражданского общества и государства.

Поскольку к сфере защиты публичного права относятся общегосударственные и иные общественные интересы, то, возникающие на основании его норм охранительные правоотношения отличаются от частноправовых охранительных правоотношений особенностью защищаемых интересов (публично-правовых) и репрессивно-карательной направленностью [5, с. 56]. Но при этом не учитывается то, что функцией государства является защита правопорядка во всех его проявлениях. Следовательно, все охранитель-

ные правоотношения, возникающие в результате совершения правонарушения, являются по своей природе публично-правовыми [21, с. 634]. Как справедливо отмечает Р.Н. Колесов, «особое правовое положение субъектов, представляющих публичные права и интересы, предполагает, с одной стороны, использование предусмотренных законом общих гражданско-правовых способов защиты, и, с другой стороны, применение иного гражданско-правового инструментария, обеспечивающего гражданско-правовую защиту публичных прав и интересов» [9, с. 2]. Поэтому правоотношения по применению мер защиты не меняют своей публично-правовой природы в зависимости от отраслевой принадлежности мер, т.к. в них прямо или косвенно выражается заинтересованность государства и общества в эффективной реализации норм права и в защите индивидуальных и коллективных прав и законных интересов.

Однако отказ от классификации охранительных правоотношений на публично-правовые и частноправовые не означает отрицания специфики правовой природы реализуемых в них мер защиты, имеющих конкретную отраслевую принадлежность. Она сохраняется в процессе применения мер защиты, преломляясь в охранительных публично-правовых отношениях как властеотношения, основанных на государственном принуждении. Также на применение мер защиты накладывают отпечаток особенности содержания и степень нарушения охраняемого субъективного права. Р.Н. Колесов справедливо указывает, что: «с помощью процессуальных средств приводится в действие судебный механизм и осуществляется защита различных по своей отраслевой принадлежности и характеру нарушения субъективных прав» [9, с. 2].

Принятая в российской юридической науке классификация отраслей права на публичные и частные относит к первым из них конституционное, административное, уголовное право, уголовно-процессуальное право и т.д. Преимущественное значение для них имеет публичный интерес, который соответствует потребностям и целям всего общества или значительной его части. К сфере публичного интереса относится правовое регулирование деятельности государственных органов и общественных организаций, определение и закрепление правового статуса должностных лиц, взаимоотношение граждан и государства.

Конституция официально закрепляет «публичные интересы, ценности, институты и нормы конституционного строя, основы государственно-правового регулирования качественных общественных связей и отношений государственной власти» [20, с. 50]. Соответственно, конституционное право, как ведущая отрасль российского права регулирует общественные отношения, закрепляет основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, основы социального, экономического и политического устройства общества, правовой статус высших органов государственной власти, административно-территориальное деление страны. Тем не менее, несмотря на особую роль конституционного права в правовой системе, проблемы разграничения конституционных мер защиты с мерами конституционной ответственности, определения правовой природы и особенностей оснований их применения по-прежнему актуальны.

Разумеется, предусмотренные нормами конституционного права меры защиты имеют политическую окраску и тесно соприкасаются с политической ответственностью. Так, применение Президентом РФ права отлагательного вето можно рассматривать и как меру защиты, и как политическую меру. Так, авторы комментария к Конституции РФ, считают, что «основанием для применения вето является не только противоречие принятого федерального закона Конституции РФ, но и его, с точки зрения главы государства, нецелесообразность, несвоевременность, способность негативно сказаться на отношениях Российской Федерации с другими государствами и иными субъектами международного права» [11, с. 540]. Очевидно, что здесь речь идет о политических мотивах принимаемого главой государства решения, которое может иметь непосредственные политические последствия.

Вряд ли могут возникнуть какие-либо сомнения в том, что перечисленные основания применения вето не имеют ничего общего с фактом противоправного поведения. Другое дело, если президентское вето рассматривать не в качестве меры защиты, а как меру конституционной ответственности. Тогда имеет место юридическая ответственность, не основанная на факте противоправного поведения, что, как и в случае конституционной ответственности без вины, объясняется учеными-конституционалистами, не проводящими различия между мерами защиты и ответственности, спецификой само-

го конституционного права. Они считают, что конституционная ответственность предполагает конгломерат моральной, политической и юридической ответственности, а значит, те или иные меры могут быть как санкциями конституционной ответственности, так и политическими мерами. Однако, согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ» [4], отклонение федерального закона Президентом РФ означает его решение об отказе в подписании закона с указанием мотивов, принятое им в течение 14 дней с момента получения данного закона. Хотя в Постановлении Конституционного Суда РФ не сказано о природе мотивов принимаемого главой государства решения, он обязан сообщить их обеим палатам Федерального Собрания РФ, т.е. совершить юридически значимые действия в установленном законом порядке.

В то же время Конституционный Суд пришел к выводу о том, что «из Конституции Российской Федерации не следует, что Президент Российской Федерации может возвращать в палаты Федерального Собрания федеральные законы, принятые с соблюдением требований Конституции Российской Федерации и предусмотренных ею условий и процедур, без рассмотрения, а значит, и без мотивов отклонения» [4]. Можно предположить, что основанием применения права вето в конкретной ситуации выступают чисто политические мотивы, но в любом случае они должны быть официально озвучены. Как отмечается в научной литературе, среди оснований отклонения законов Президентом РФ преобладают такие как несоответствие закона Конституции РФ, прежде всего ст. 72 (в части разделения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами), ст.ст. 10 и 73 (вторжение в компетенцию иных органов власти или в компетенцию субъектов РФ по вопросам, отнесенным к их ведению); нарушение правил юридической техники; несоответствие закона нормам международного права или международным обязательствам России. Несогласие с принятым законом или одним из его положений, конечно, может являться политическим основанием, но, так как «большинство из конституционных норм имеют ярко выраженный политический характер..., будучи выраженными в юридическом акте, которым является конституция, они становятся юридическими нормами» [8, с. 13; 14, с. 68]. Поскольку

такая мера защиты как право главы государства отклонить в установленном порядке федеральный закон закреплена в Конституции, ее следует признать юридической мерой.

В конституционном праве чаще всего срывается модель защиты прав и интересов санкциями других отраслей права. Поэтому ряд ученых, указывая на усеченный состав норм конституционного права, заявляет, что в данной отрасли права практически отсутствуют собственные меры государственного принуждения [1, с. 29–36; 8, с. 73; 12, с. 35–36]. Предложив различать конституционную и конституционно-правовую ответственность Н. А. Боброва и Т. Д. Зражевская приходят к выводу о том что конституционная ответственность объединяет в себе политическую, моральную и юридическую ответственность. Принимая во внимание, что указанные авторы смешивают меры ответственности и меры защиты, данная классификация распространяется и на меры защиты. Между тем происходит размывание границ между правом, политикой и моралью и дробление отрасли права на собственно юридическую и более широкую «юридико-социально-политическую» составляющие [3, с. 69–70]. Эта позиция ставит под сомнение наличие формальных оснований применения конституционных мер защиты, т.к. их следует искать в других отраслях права. Но тогда и сами меры защиты нельзя назвать конституционными. С одной стороны, нам представляется вполне обоснованным замечание А. В. Краснова, согласно которому «трудно представить, чтобы нормы Конституции предусматривали санкции за нарушение тех или иных прав человека или гражданина. Иначе произойдет нагромождение отраслевых предписаний в Основном законе страны» [2, с. 56].

С другой стороны, Конституция все же содержит положения, которые являются формальными основаниями применения конституционных мер защиты. Речь идет о праве вето Президента РФ (ч. 3 ст. 107); об отмене им постановлений и распоряжений Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (ч. 3. ст. 115); введении чрезвычайного положения (ст. 56). Если обратиться к анализу норм, содержащихся в иных источниках конституционного права, то и здесь можно обнаружить формальные основания применения конституционно-правовых мер защиты. Например, в соответствии со ст. 12 Федерально-

го конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [15, Ст. 5712] оно вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие.

По нашему мнению, проблематика формальных оснований применения конституционных мер защиты обуславливается не столько особенностями структуры норм конституционного права, во многих случаях действительно имеющих усеченный состав, сколько спецификой их применения. Как пишет О. Е. Кутафин: «... Санкции содержатся во многих конституционно-правовых актах. Однако они, а также основания их применения не всегда четко сформулированы. Это связано с особенностью конституционно-правовых норм, которые в одних случаях применяются как санкции (в случае правонару-

шений), а в других — не как санкции (в случае освобождения от должности по иным причинам)» [8, с. 36]. Между тем, на наш взгляд, указанная особенность применения конституционно-правовых норм должна подвести к выводу о необходимости различения мер защиты и мер ответственности в конституционном праве, а не к «вынесению за скобки» значительного числа мер государственного принуждения, не соответствующих общепринятым в юридической науке представлениям о конституционно-правовых санкциях.

Как правило, такие меры ученые ошибочно считают политическими или моральными, но не правовыми, поскольку основания их применения не укладываются в рамки конституционной ответственности.

### Библиографический список

1. Авакьян С. А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 29–36.
2. Ахметьянова З. А., Михайлов А. В., Краснов А. В., Чельшев М. Ю. Правовое регулирование социально-экономических отношений в условиях реформ. Казань, 2000.
3. Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985.
4. Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.
5. Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001.
6. Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики. Дисс. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1999.
7. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву // Правоведение. 1975. № 3. С. 80–86.
8. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001.
9. Колесов Р. Н. Гражданско-правовые способы защиты публичных прав и интересов. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тверь, 2008.
10. Ломаев А. Ю. Публичный интерес как правовая категория. Автореферт дисс... канд. юрид. наук. Казань. 2012.
11. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькин, В. В. Лазарев. М., 2001.
12. Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963.
13. Позняков В. Н. Об ответственности субъектов публичной власти // Вестник ВУиТ. Серия «Юриспруденция». Вып. 22. Тольятти, 2002. С. 7–15.
14. Савин В. Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. 2000. № 12. С. 64–72.
15. Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
16. Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
17. Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.
18. Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.
19. Финогентова О. Е., Ломаев А. Ю. Проблемы реализации правовой категории «публичный интерес» в российском праве. Издательство: Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний. Самара. 2016.
20. Финогентова О. Е., Ломаев А. Ю. Конституционные формы выражения публичного интереса в Российской Федерации. // Вестник Гродненского государственного университета. Гродно. 2011. Серия 4. № 3(115). С. 50–59.
21. Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности. СПб. 2007.