

Публичная власть в современной российской государственности

Н.А. Кандрина

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Public Authority in the Modern Russian Statehood

N.A. Kandrina

Altai State University (Barnaul, Russia)

Раскрываются юридическая природа, назначение и система публичной власти в современной России, носителем которой выступает ее многонациональный народ. Анализ положений Конституции РФ, постановлений и определений Конституционного Суда РФ, мнений ведущих российских конституционалистов позволяет сформулировать такие самостоятельные подвиды публичной власти, как государственная власть и местное самоуправление (местная власть). При этом подчеркивается, что государственная власть закрепляется конституционными положениями и как система органов государства (органы государственной власти Российской Федерации и иные федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов РФ и иные государственные органы субъектов РФ), и как совокупность полномочий, реализуемых органами власти соответствующих уровней. Современная российская государственность, характеризующаяся активным «встраиванием» местного самоуправления в систему государства, формирует требования к обязательной структуре органов местного самоуправления (представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация), а также демонстрирует увеличение объема отдельных государственных полномочий, реализуемых органами местного самоуправления, в том числе путем предоставления государственных услуг. Представлен авторский вариант общих признаков федерального, регионального и муниципального пространственных уровней, что по существу характеризует публичную власть как родовое понятие. Делается вывод о том, что закрепление в Конституции РФ категории «публичная власть» позволит сформировать современную модель взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, обеспечить конституционные гарантии предоставления государственных и муниципальных услуг в целях реализации конституционных прав личности.

The article reveals the legal nature, the purpose and system of public authority in modern Russia with Russian multinational people being its supporter. The analysis of the constitutional provisions of the Russian Federation, the decisions and orders of the Constitutional Court of the Russian Federation, the opinions of the leading Russian constitutionalists make it possible to define some separate subtypes of the public authority such as state authority and local government. It is stated that state authority is established by the constitutional provisions both as a the system of state bodies (state bodies of the Russian Federation and other federal state bodies, state governments of the Russian Federation and other state governments of the Russian Federation) and as a complex of powers realized by the corresponding bodies. Modern Russian statehood, which is characterized by active building of the local government in the governmental system, forms the demands to the mandatory structure of the local government bodies (representative body, head of the municipality, local administration) and shows the increase in some separate state powers which are realized by the local government bodies and on the basis of the granting of the public services. The author presents the variant of the common features of the federal, regional and municipal space levels which basically, characterizes public authority as a generic term. It is concluded that the establishment of such category as public authority by the Constitution of the Russian Federation makes it possible to form a modern model of the interaction between state authority and local government, provide constitutional guarantees in the provision of the state and municipal services in order to realize individual constitutional rights.

Ключевые слова: власть, государственная власть, местная власть, местное самоуправление, региональная власть, публичная власть, федеральная власть, государственные услуги, муниципальные услуги.

Key words: authority, state authority, local authority, local government, regional authority, public authority, federal authority, public services, municipal services.

DOI 10.14258/izvasu(2016)3-17

Актуальность исследования обусловлена дискуссионностью понимания термина «публичная власть», отсутствием ее легального закрепления и особенностями формирования как системы, состоящей из таких подвидов, как государственная власть (федеральная и региональная) и местное самоуправление (местная власть). Современные тенденции российской государственности характеризуются усиливающимся «встраиванием» местного самоуправления в систему органов государства посредством реализации отдельных переданных государственных полномочий. В таких условиях представляется, что категория «публичная власть» может быть использована в качестве родового объединяющего понятия в поиске оптимальной модели публичной власти многонационального российского народа, взаимоотношений государства и местного самоуправления, в системе предоставления государственных и муниципальных услуг населению. Соответственно, цель работы состоит в комплексном исследовании общих основополагающих признаков государственной власти и местного самоуправления, на основе которых они и объединяются в систему публичной власти, одновременно сохраняя свою независимость и формируя систему предоставления государственных и муниципальных услуг.

Вопросы публичной власти, ее системы и значения в современной российской государственности рассматриваются в трудах таких авторов, как С.А. Авакьян, Н.С. Бондарь, М.В. Баглай, Н.Е. Егорова, В.В. Невинский, Н.Л. Пешин, Л.Б. Соболева, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин и др. Особый вклад в разработку идей публичной власти внесли работы С.А. Авакьяна «Публичная власть: конституционно-правовые аспекты» [1], В.Е. Чиркина «Публичная власть в современном обществе» [2], Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина «Теория современной конституции» [3] и др. Вместе с тем многие аспекты обозначенной тематики недостаточно изучены, в том числе в целях развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Составляющей любого государства как политической организации является наличие особой публичной власти, олицетворенной в деятельности специально уполномоченных на осуществление общих дел отдельных лиц или коллегий таких лиц — органов. Иначе можно сказать, что органы государства учреждаются для осуществления его задач и функций. Одновременно органы государства выступают и в ка-

честве одного из каналов осуществления суверенной власти народа [4, с. 309]. Система органов современного государства предопределена такими факторами, как логика исторического развития, форма правления, государственно-территориальное устройство и политический (государственный) режим.

Конституция РФ закрепила определенную систему органов современного Российского государства. Республиканская форма правления, демократический политический режим, базирующиеся на признании принципа разделения властей, обусловили такие федеральные органы, как Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, а также Генеральная прокуратура РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ. При этом необходимо заметить, что в Конституции РФ буквальная интерпретация принципа разделения властей не подразумевает самостоятельность ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Самостоятельность как основополагающий признак характеризует органы этих ветвей государственной власти: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» [5]. Следовательно, государственную власть в Российской Федерации можно рассматривать как систему органов государства. О таком подходе к пониманию власти писал дореволюционный ученый-юрист Н.М. Коркунов, который отмечал, что государственная власть объективно формирует осознание гражданином его зависимости от государства и порождает в обществе двойного рода явления. Прежде всего, «... она побуждает граждан совершать то, что они считают необходимым для государства, от которого сознают себя зависимыми», а также «граждане подчиняются велениям отдельных лиц, признаваемых органами государства» [6, с. 250].

Особенности формы федеративного устройства России обусловили наличие 85 субъектов РФ (22 республики, 9 краев, 46 областей, три города федерального значения, одна автономная область, четыре автономных округа). Государственную власть в них осуществляют законодательные (представительные) органы, высшие должностные лица субъектов РФ —

главы субъектов РФ (организационно-юридически обособленные государственные органы), правительства (администрации), конституционные (уставные) суды и иные органы субъектов РФ. Конституционные положения о федеративном устройстве России, основанном на государственной целостности страны, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ [5], позволяют вести речь о том, что государственная власть может рассматриваться и как совокупность полномочий, реализуемых органами власти соответствующих уровней. Конституционное закрепление предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ демонстрируется в ст. 71–73 Конституции РФ.

В системе органов государственной власти Конституция РФ не закрепила органы местного самоуправления. В муниципальных образованиях (городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения) органами местного самоуправления, наличие которых обязательно в структуре муниципального образования, являются представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган) муниципального образования [7].

Президентско-парламентарная форма правления, особенности модели федеративного устройства Российской Федерации и обособленность местного самоуправления от государственных органов обуславливают соответствующие уровни осуществления публичной власти России. Традиционно до принятия Конституции РФ 1993 г. публичная власть рассматривалась только как государственная власть. Следовательно, закрепление России в качестве федеративного государства, в котором наряду с федеральным уровнем публичной власти в субъектах РФ осуществляют собственную публичную власть их органы государственной власти, не вызывает сомнений.

Возникает вопрос о том, является ли местное самоуправление уровнем публичной власти? Конституционные положения о местном самоуправлении в меньшей степени свидетельствуют об этом: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; местное самоуправление «...обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»; оно «...осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» [5].

В научной литературе сложилось в основном единообразное мнение о местном самоуправлении как самостоятельном элементе публичной власти в России. Например, С.А. Авакьян называет муниципальную (местную) власть самостоятельной подсистемой публичной власти [1, с. 5–15]. По мнению Н.Е. Егоровой, органы местного самоуправления присутствуют в системе государственно-властных отношений, и местная власть имеет публичный характер [8, с. 10–12]. Н.С. Бондарь утверждает, что в решениях Конституционного Суда РФ публичная власть конституционализирована как родовое понятие по отношению ко всем территориальным уровням организации населения в России [9, с. 7]. Достаточно убедительны суждения Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина о том, что народом (населением) муниципального образования и его органами от имени этого народа (населения) осуществляется собственная публичная власть (публичная власть территориального коллектива) муниципального образования. Обращается внимание на то, что хотя местные органы публичной власти не входят в систему органов государства, но могут осуществлять передаваемые им отдельные государственные полномочия, «сотрудничают с органами государства в решении вопросов местного самоуправления, выступают с инициативами по вопросам государственного значения» [3, с. 291–292]. При этом авторы отмечают важное обстоятельство: и органы государства, и органы муниципального образования осуществляют публичную власть народа [3, с. 297]. Таким образом, можно констатировать, что в доктрине российского конституционного права местная (муниципальная) власть рассматривается как соответствующий пространственный уровень публичной власти в Российской Федерации [9, с. 8–12; 10, с. 61–64; 11, с. 5; 12, с. 34–39].

Справедливо называемые в качестве средства «преобразования» Конституции РФ постановления и определения Конституционного Суда РФ [13, с. 401] закрепляют публичный характер местной власти, осуществляемой в муниципальном образовании. В решениях Конституционного Суда РФ неоднократно указывалось, что местное самоуправление как одна из основ конституционного строя выражает власть народа и предназначена для самостоятельного решения населением в пределах своих полномочий вопросов местного значения [14–16]. Конституционный Суд РФ подтвердил, что органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов местного значения. Органы государства обязаны создавать необходимые правовые, организационные, финансовые и иные условия для развития местного самоуправления, оказывать содействие населению в осуществлении его права на местное самоуправление [17].

Конституционный Суд РФ определил, что носителем публичной власти согласно ст. 3 Конституции РФ

выступает многонациональный народ России, являющийся одновременно и носителем воплощаемого органами государственной власти суверенитета [18; 19]. Следовательно, осуществление населением муниципального образования местного самоуправления также является публичной властью. Кроме того, конституционные положения о возможности осуществления народом своей власти и «...через органы государственной власти, и органы местного самоуправления» [5] подтверждают, что публичная власть реализуется и местным самоуправлением. Таким образом, принципы федерализма и обособленности местного самоуправления от органов государства обуславливают многоуровневую систему публичной власти в Российской Федерации, представленную федеральным, региональным (субъектов РФ) и местным (муниципальным) пространственными уровнями.

На федеральном и региональном уровнях осуществляется государственная власть, выступающая как подсистема публичной власти. Принципы федерализма и разделения властей в тесной их взаимосвязи не только формируют эту подсистему, но и демонстрируют разветвление государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Местный (муниципальный) уровень публичной власти осуществляется на территориях муниципальных образований. Соответственно, местная власть (местное самоуправление), осуществляемая населением непосредственно, а также через органы местного самоуправления, является так же, как и государственная власть, самостоятельной подсистемой публичной власти в Российской Федерации.

Объединяющую основу всех уровней власти (федеральной, региональной и местного самоуправления), а соответственно, и основу публичной власти в России демонстрируют их общие сходные признаки. Например, можно вести речь: о выборности и государственных органов, и органов местного самоуправления; наделении и реализации ими своих полномочий на основе закона; об установлении законом публично-правовой (конституционно-правовой) ответственности государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц; о самостоятельности и независимости уровней власти в пределах, установленных законом, в сочетании действия принципа демократического централизма — обязательность решений вышестоящих уровней власти

для нижестоящих, принятых в пределах их компетенции. Наряду с этим, все уровни публичной власти объединяют также схожие особенности взаимоотношений их представительных и исполнительных органов, прежде всего наличие у первых контрольных функций в отношении вторых; решения органов всех уровней власти обеспечены принудительной силой государства. Безусловно, объединяющей составляющей публичной власти является единая бюджетная система Российской Федерации — совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая российским законодательством [20]. Кроме того, исполнительные органы всех уровней публичной власти (федеральные, региональные и местные администрации) предоставляют соответственно государственные и муниципальные услуги населению [21].

Взаимоотношения между местным самоуправлением и государством характеризуются в целом как дуалистическая, децентрализованная модель. Однако в современных условиях «формируется устойчивая тенденция к централизации, особенно в отношении городских округов и муниципальных районов» [22]. Происходит увеличение объема передаваемых отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в целях создания благоприятных и доступных условий для реализации конституционных прав личности, предоставления государственных и муниципальных услуг населению.

Завершая разговор о значении и содержании категории «публичная власть», необходимо отметить, что публичная власть как обобщающее, родовое понятие, объединяющее государственную власть Российской Федерации, государственную власть субъектов РФ и местное самоуправление, должна иметь легальное закрепление. Следовательно, закрепление в Конституции РФ положения о системе публичной власти в России отражало бы реальное состояние российской государственности и демонстрировало единую цель органов государства и местного самоуправления — реализация конституционных прав личности, в том числе посредством предоставления государственных и муниципальных услуг населению.

Библиографический список

1. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. — 2009. — № 2.

2. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 4.

3. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. — М., 2005.
4. Козлова Е.И., Кулафин О.Е. Конституционное право России : учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2014.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
6. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. — СПб., 1914.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
8. Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. — 2007. — № 12.
9. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. — М., 2008.
10. Невинский В.В. Централизация правового регулирования местного самоуправления в России: природа, значение // Российский юридический журнал. — 2005. — № 1.
11. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России. Проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2007.
12. Соболева Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 1.
13. Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. : дис. ... д-ра юрид. наук. — Барнаул, 2010.
14. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 5. — Ст. 708.
15. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» : Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2002. — № 3.
16. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» : Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1998. — № 2.
17. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» : Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2001. — № 1.
18. По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 52. — Ст. 6447.
19. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 6. — Ст. 886.
20. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
21. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4179.
22. Кандрин Н.А. О некоторых вопросах правового регулирования структуры органов местного самоуправления // Вестник Алтайской академии экономики и права. — 2012. — № 2.