

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

Д.А. Авдеев*

ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА (ВЗГЛЯД КОНСТИТУЦИОНАЛИСТА)

В статье рассматривается современное состояние системы публичного управления в Российской Федерации, которая стала формироваться в начале 90-х гг. прошлого века. Анализируется эволюция отечественной публичной власти, выделяются этапы становления ее системы, дается конституционно-правовая оценка организационным особенностям деятельности высших органов государственной власти. Обосновывается вывод о специфике конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации, что предопределяет особую роль и место главы государства в публичном управлении.

Отмечается, что среди принципов организации публичной власти важное значение имеет концепция разделения властей, которая не получила своего должного воплощения в организации и деятельности органов государственной власти в силу отсутствия «системы балансирования и взаимного контроля». Рассматривая конституционные основы организации публичной власти, автор статьи приходит к выводу о необходимости разработки и принятия федерального конституционного закона, который бы регламентировал организационную деятельность Государственной Думы, Совета Федерации и Президента. Обосновывается также возможность принятия федерального конституционного закона о публичной власти в связи с конституционными поправками 2020 г.

Автор выделяет ряд проблем развития отечественной публичной власти, обосновывает их влияние на дальнейшее развитие государственного строительства. Проблемы публичного управления рассматриваются в двух плоскостях — «горизонтальном» (отношения между высшими органами государственной власти) и «вертикальном» (отношения между Российской Федерацией и ее субъектами). На «горизонтальном» уровне к числу важных аспектов публичного управления следует отнести излишнюю концентра-

* Авдеев Дмитрий Александрович — кандидат юридических наук, доцент ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет», г. Тюмень, Россия; e-mail: ronner@mail.ru

цию властных полномочий в руках главы государства, что затрудняет реализацию принципа разделения властей, неразвитость политического и партийного плюрализма, нереализованность институтов конституционно-правовой ответственности. К «вертикальному» — чрезмерную урегулированность федеральным законодателем полномочий субъектов Федерации, что находит свое отражение в ограничении правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации.

В заключение делаются выводы и предлагаются некоторые рекомендации, направленные на разрешение обозначенных проблем отечественного публичного управления.

Ключевые слова: конституционализм, народовластие, публичная власть, разделение властей, управление, федерализм, форма государственного правления.

The article discusses the current state of the public administration system in the Russian Federation, which began to take shape in the early 90s of the last century. The evolution of domestic public authorities is analyzed, the stages of formation of its system are singled out, the constitutional and legal assessment of the organizational features of the activities of the highest bodies of state power is given. The conclusion about the specifics of the constitutional and legal status of the President of the Russian Federation is substantiated, which predetermines the special role and place of the head of state in public administration.

It is noted that among the principles of organizing public power, the concept of separation of powers is important, which has not received its proper implementation in the organization and activities of public authorities due to the lack of a “system of balancing and mutual control”. Considering the constitutional foundations of the organization of public power, the author of the article comes to the conclusion that it is necessary to develop and adopt a federal constitutional law that would regulate the organizational activities of the State Duma, the Federation Council and the President. The possibility of adopting a federal constitutional law on public authority in connection with the constitutional amendments of 2020 is also substantiated.

The author identifies a number of problems in the development of domestic public authorities, substantiates their influence on the further development of state building. The problems of public administration are considered in two planes — “horizontal” (relations between the highest bodies of state power) and “vertical” (relations between the Russian Federation and its subjects). At the “horizontal” level, one of the important aspects of public administration is the excessive concentration of power in the hands of the head of state, which makes it difficult to implement the principle of separation of powers, the underdevelopment of political and party pluralism, the lack of implementation of the institutions of constitutional and legal responsibility. To the “vertical” — excessive regulation by the federal legislator of the powers of the subjects of the Federation, which is reflected in the restriction of the legal independence of the subjects of the Russian Federation.

In conclusion, conclusions are drawn, and some recommendations are proposed aimed at resolving the identified problems of domestic public administration.

Key words: constitutionalism, democracy, public power, separation of powers, governance, federalism, form of government.

Введение

Государственное строительство представляет собой перманентный процесс эволюции системы публичной власти. Несмотря на общие тенденции и свойства, для каждого государства характерен собственный, национальный путь развития системы органов власти и управления. Длительность, равно как и качество формирования и развития государственно-правовых институтов обуславливается рядом факторов и обстоятельств, которые, по нашему глубокому убеждению, оказывают детерминирующее воздействие на данный процесс. К числу таковых факторов и условий, влияющих на становление публичного управления, можно отнести особенности исторического формирования государственно-правовых институтов, состояние финансово-экономической системы, эффективность проводимого политического курса. Также нельзя сбрасывать со счетов значение размеров территории государства, национальный состав проживающего на нем населения, его мировоззренческие взгляды, отношение к религии, систему ценностей, менталитет, уровень правосознания граждан в частности и, правовой культуры в целом.

Известно, что публичное управление берет свое начало с момента появления первых признаков человеческого общества, в основе которого лежат различные социальные интересы и противоречия, характерные для любого социума, что в свою очередь требует политико-правового организационного единства для обеспечения его жизнедеятельности. Так, зарождаются первичные органы публичной власти и управления, деятельность которых направлена, прежде всего, на обеспечение общесоциальных интересов, естественно, через призму интересов находящейся у власти той или иной политической силы.

В настоящее время ключевыми органами власти и управления современного государства, которые сосредоточивают в себе управленческий функционал, обладая при этом всем арсеналом способов и средств публичного управления, по-прежнему, остаются его глава, правительство и парламент. Именно функционирование и система их взаимодействия между собой, принципы их образования (фор-

мирования), легитимность их организационной деятельности, в итоге определяют форму (модель) и тип государственного правления. В этой связи представляется интересным проанализировать некоторые признаки отечественной системы публичного управления, присущие на современном этапе государственного строительства, выявить те или иные особенности публичного управления и спрогнозировать его дальнейшее развитие.

Эволюция отечественной системы публичной власти

В период созыва Конституционного Собрания и работы Конституционной комиссии по разработке нового проекта Конституции шло не только обсуждение новых принципов организации общественного и государственного устройства, но разрабатывалась новая модель организации публичной власти, существенно отличавшаяся от сложившейся системы советского государственного управления. Однако, как это ни парадоксально, но в результате работы над проектом Конституции не был решен вопрос относительно вида (модели) государственного правления, что, по нашему мнению, негативно сказывается на публичном управлении в настоящее время.

В основу организации и взаимодействия высших органов государственной власти был положен принцип разделения властей, который, кстати сказать, отрицался на всем протяжении советского периода как чуждый принцип концепции социалистического государства. Безусловно, что разделение властей предполагает не только правовую самостоятельность органов государственной власти, но и их взаимодействие, которое строится на взаимно контрольных полномочиях. По верному замечанию К.А. Ишекова, «принцип разделения властей не является самоцелью, но его реализация обусловлена объективной необходимостью оптимального распределения полномочий между органами государственной власти по горизонтали в целях организации взвешенного и эффективного механизма государственного управления»¹. В юридической литературе это система получила наименование «сдержек и противовесов», однако,

¹ *Ишеков К.А. Конституционный принцип разделения властей как основа эффективного государственного управления в субъектах Российской Федерации // Сборник статей по результатам VII Международной научно-практической конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Модели государственного и корпоративного управления: традиции и перспективы», 01–02, 16 декабря 2017 г., Москва. М.: Издательство «Перо», 2018. С. 406–411.*

по нашему мнению, это не совсем верно. Так как используемое в юридической литературе ее обозначение как “check and balances” дословно означает «проверка (контроль) и балансирование».

Основоположителем разделения властей был английский мыслитель Дж. Локк, который впервые обосновал концепцию разделения властей в государстве. В свою очередь француз Шарль Луи Монтескье, взяв за основу концепцию Локка, выделил судебную власть в качестве самостоятельной наряду с законодательной и исполнительной. Обращаем внимание, что в настоящее время принцип разделения властей в том виде, в котором он был разработан для государственного управления того периода, в чистом виде не может применяться в настоящее время по ряду объективных причин. Во-первых, нужно признать, что само государство и право существенно изменились, что находит свое отражение в эволюции различного рода государственно-правовых институтов. Сам механизм государства претерпел значительную трансформацию, изменилась система взаимодействия органов власти между собой, порядок их образования (формирования), четко прослеживается эволюция участия народа в процессе легитимации публичной власти. Во-вторых, произошла функциональная трансформация публичной власти — появились новые органы власти и управления, которые ранее не были известны в период, когда разрабатывалась концепция разделения властей. В связи с чем появились новые ответвления в государственной власти в современных условиях, например, выделяют контрольную ветвь власти, учредительную, избирательную и т.д. и т.п. Например, в юридической науке продолжаются дискуссии относительно места Уполномоченного по правам человека, Центральной избирательной комиссии, Центрального банка, органов Прокуратуры, Счетной и Общественной палаты в системе разделения властей, равно как обсуждается вопрос, к какой ветви власти их относить.

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что концепция разделения властей, разработанная более чем двести лет назад, не отвечает современным условиям развития государства и нуждается в корреляции с учетом развития публичного управления в настоящее время. Более того, на протяжении длительного времени оставался дискуссионным вопрос относительно места Президента в системе высших органов власти и разделения властей. В юридической науке сформировалось несколько подходов к этому вопросу. Одни ученые считают, что Президент не входит в систему разделения властей и обеспечивает согласованное функционирова-

ние всех ветвей власти². Другие полагают, что есть все основания говорить о формировании самостоятельной президентской власти наряду с тремя классическими — законодательной, исполнительной и судебной³. Третьи, к числу которых относится и автор этих строк, считают, что Президент выполняет функции не только главы государства, но и фактически осуществляет функции главы исполнительной власти⁴.

Ряд ученых склонны характеризовать статус российского главы государства, как далеко выходящий за параметры республиканской формы правления. К примеру, по мнению Л.Д. Воеводина, «непредвзятый анализ существующих у нас основ конституционного строя... скорее можно представить в форме «выборной монархии»⁵. По словам Д.А. Керимова, «чрезвычайная власть, внезапно представленная в республике гражданину, образует монархию и дальше больше, чем монархию... в республике же гражданин, завладевший чрезвычайной властью, имеет большую возможность злоупотреблять ею, так как тут он не встречает никакого противодействия со стороны, не предусмотревшей этого обстоятельства»⁶. Лидирующее положение Президента Российской Федерации сохраняется с силу того, что он «фактически возглавляет всю систему государственной власти в стране»⁷, доминирование российского президента в системе публичного управления очевидно⁸.

Несмотря на особенный конституционно-правовой статус Президента в системе публичного управления следует констатировать, что наиболее тесную связь он имеет с органами исполнительной власти, что позволяет говорить о дихотомическом строении ис-

² Добрынин Н.М. *Добрынин Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства.* Новосибирск, 2009. С. 112.

³ См.: Чеботарев Г.Н. Президентская власть в системе государственной власти Российской Федерации // *Российский юридический журнал.* 1997. № 4 (16). С. 93–99.

⁴ См.: Авдеев Д.А. Российский вариант принципа разделения властей // *Право и политика.* 2013. № 13. С. 1796–1803.

⁵ Воеводин Л.Д. *Юридический статус личности в России. Учебное пособие.* М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА-НОРМА, 1997. С. 256.

⁶ Керимов Д.А. *Проблемы общей теории права и государства. Учебное пособие.* Тюмень: Издательство Тюменского гос. ун-та, 2005. С. 587.

⁷ *Конституционное право России. Учебник / Под ред. Г.Н. Комковой.* М.: Юристь, 2005. С. 120.

⁸ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. *Теория современной конституции.* М.: Норма, 2005. С. 251.

полнительной власти на федеральном уровне⁹. Подтверждением тому мы находим в Конституции, которая, на наш взгляд, положила конец спорам о месте Президента в системе публичной власти и разделении властей. Так, согласно части 1 статьи 110 Правительство осуществляет исполнительную власть под общим руководством Президента. В этом отношении представляют интерес размышления Ю.В. Кима относительно этой конституционной формулировки, которая приводит к анекдотической ситуации, когда «руководит организацией одно лицо, а организует работу и несет всю ответственность за ее результаты другое... Видимо, все же мы имеем дело с очередным институциональным недоразумением. Между тем Венецианская комиссия абсолютно права в том, что на самом деле при таком подходе «маргинализируется» и ослабляется роль Председателя Правительства РФ»¹⁰.

В целом можно характеризовать, что эволюционное становление и развитие публичной власти в Российской Федерации последних тридцати лет прошло несколько этапов, которые демонстрируют некоторые особенности отечественной модели организации системы власти и управления. Первый этап (1990–1993 гг.) заключался в юридическом и политическом отпочковании самостоятельных президентских прерогатив и полномочий. Иными словами, шел процесс обособления президентской власти. Второй этап (1993–2000 гг.) характеризуется конституционализацией института президентства и выстраиванием отношений между высшими органами государственной власти, где ключевую роль стал играть глава государства. Третий этап (2000–2020 гг.). Данный этап имеет две фазы в своем развитии, условно говоря с 2000 г. по 2012 г. явно прослеживается централизация в публичном управлении (образуется Государственный Совет, Федеральные округа, сворачивается довыборный процесс в распределении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и т.д. и т.п.). Начиная с

⁹ См.: *Авдеев Д.А.* Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 53–56; *Он же:* Дихотомия федеральной исполнительной власти в России // В сборнике: ЮГО-ЗАПАДНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ФОРУМ. Сборник научных трудов Юго-Западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета. Юго-Западный гос. ун-т. Курск, 2021. С. 10–13.

¹⁰ *Ким Ю.В.* А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8. № 1 (29). С. 136–151. DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-136-151

2012 г. идет процесс усиления президентского влияния на публичное управление посредством различного рода юридических механизмов и способов, что в свою очередь подвело к четвертому этапу, который начался с 2020 г. и продолжается по настоящее время. Особенностью данного этапа, безусловно, стали конституционные поправки, о необходимости которых глава государства говорил в своем ежегодном послании к Федеральному собранию 15 января 2020 г.

Резюмируя сказанное, следует выделить тенденцию своеобразной «монокрализации» публичного управления в России в современный период, которая проявляется в концентрации властных полномочий в одном политическом центре ядром которого выступает глава государства. Каких-либо ограничений или же юридических препятствий при осуществлении своих полномочий и функцией глава российского государства не испытывает. Сложно говорить о разделении властей в отсутствии «системы балансирования и взаимного контроля» высших органов государственной власти в отношении друг друга.

Конституционные основы организации публичной власти

Конституционные поправки 2020 г. внесли ряд существенных корректив в систему функционирования высших органов государственной власти, обозначив тем самым некоторые особенности функционального взаимодействия их между собой, что, в свою очередь, позволяет выявить не только специфические свойства отечественного управления конституционного характера, но и определить вектор современного развития публичной власти.

Известно, что до внесения в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации, в отношении органов власти и управления, упоминаемых в ее тексте, использовались различные терминологические характеристики, такие как — «органы государственной власти», «федеральные органы государственной власти», «органы исполнительной власти», «законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации» и «органы местного самоуправления» и т.д. и т.п. Определенная непоследовательность в терминологическом наименовании законодательных органов государственной власти субъектов Федерации встречается в Конституции. Так, в различных статьях Конституции слово «представительный» употребляется в скобках: «принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 66), «по одному от законодательного

(представительного)...» (п. «а» ч. 2 ст. 95), «законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации» (ч. 1 ст. 104), «законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации» (ст. 134). Однако также допускается самостоятельное употребление слова «представительный» в отрыве от слова «законодательный». В частности, «общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти» (ч. 1. ст. 77), «не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти» (ч. 2 ст. 97). В статье 136 Конституции говорится об «органах законодательной власти субъектов Российской Федерации».

Принятый 14 марта 2020 г. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹¹ закрепил на конституционном уровне новый термин — «публичная власть». Таким образом, некогда используемое в научно-исследовательском аспекте понятие «публичная власть» получило юридическое оформление как в высшем акте государства — Конституции, так и в действующем законодательстве. Мы солидарны с профессором О.А. Кожевниковым в том, что понятие «публичная власть» в большей степени относилось к научной терминологии и не находило своего полноценного выражения в текстах нормативных актов, более того, не имеет своего четкого, завершенного понимания ни в науке, ни в законодательстве»¹².

При этом обращаем внимание, что указание о том, что органы государственной власти и местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, которые осуществляют функциональное взаимодействие для наиболее эффективного решения различных задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции) содержится почему-то в главе 8, посвященной местному самоуправлению. Подобное положение должно находить свое отражение в положениях главы первой Конституции, где закладываются основы организации общественного и государственного устройства, в том числе принципы организации органов власти и управления. Однако первая глава, как

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹² Кожевников О.А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестн. Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 70.

известно, обладает «особой правовой защитой и неприкосновенностью», которая заключается в сложной процедуре внесения в нее изменений. Именно по этой причине изменения не могли касаться положения глав 1, 2 и 9 Конституции, что, конечно же, внесло некоторую путаницу в конституционный текст. Например, наряду с термином «члены Совета Федерации» появились «сенаторы», а некоторые положения, касающиеся социально-экономических, культурно-духовных основ, прав и свобод человека и гражданина, их гарантий, внесены в главу третью «Федеративное устройство», что недопустимо с позиции юридической логики.

Безусловно, что конституционное положение о единстве системы публичной власти имеет важное, стратегическое значение для российского управления и, по нашему глубокому убеждению, предопределяет дальнейшее развитие деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Включение в единую систему публичной власти органов государственной власти и местного самоуправления можно оценить с правовых позиций по-разному. Содержащееся в ч. 3 ст. 132 Конституции положение, как может показаться на первый взгляд, вступает в противоречие со статьей 12 Конституции, в соответствии с которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако в данном случае речь идет о том, что и органы государственной власти, и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, сохраняя при этом свою юрисдикционную обособленность.

Иными словами, система органов власти и управления в Российской Федерации имеет трехуровневое строение. В этой связи можно говорить о *федеральном, региональном (субъектном) и местном (муниципальном)* уровнях публичной власти. При этом федеральный и региональный (субъектный) уровни образуют государственную власть в лице соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления представляют собой местную (муниципальную) власть, следовательно, по своему значению и содержанию возложенных на них функций олицетворяют собой низовой уровень публичной власти. Именно такая модель построения публичной власти была заложена в период разработки Конституции Российской Федерации, а с помощью конституционных поправок в ее тексте нашло отражение функциональное единство органов государственной власти, с одной стороны, и органов местного самоуправления — с другой.

Полагаем, что в Конституции, как высшем юридическом политико-правовом документе, должны устанавливаться не только основы общественного и государственного устройства наряду с провозглашением правовой свободы личности, механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина, но, конечно же, и принципы организации публичной власти. Подобные принципы, как известно, являются фундаментальными началами в деятельности органов власти и управления любого уровня и вида. В Конституции Российской Федерации 1993 г. подобные принципы организации и деятельности органов публичной власти можно выявить посредством анализа конституционного текста.

Принципы организации власти не остаются неизменными. Они также подвергается влиянию модернизационных процессов в случае тех или иных государственно-правовых реформ, направленных на совершенствование публичного управления. В частности, в советский период отечественного государственного строительства устанавливался принцип централизованного демократизма и всевластия советов (представительных органов, осуществлявших и исполнительно-распорядительные полномочия), который в последующем был заменен принципом разделения властей¹³.

Ранее мы уже говорили о том, что в тексте Конституции Российской Федерации нет отдельной статьи, которая бы закрепляла принципы организации публичной власти, раскрывающей основы взаимодействия как органов государственной власти федерального и регионального уровней, так и органов государственной власти с органами местного самоуправления. Тем не менее анализ конституционного текста позволяет говорить о таких принципах организации публичной власти, как: верховенство и юридическое доминирование конституции (высшая юридическая сила); народного суверенитета; легитимности деятельности органов публичной власти; идеологического и политического плюрализма; приоритетности прав и свобод личности при правовом регулировании; разделии властей; территориальной и государственной целостности; примата общепризнанных принципов и норм международного права, при условии непротиворечия положениям Конституции и не создающим угрозы государственному суверенитету и целостности Российской Федерации.

Организация публичной власти предполагает помимо закрепления принципов функционирования публичной власти как

¹³ Авдеев Д.А. Принципы организации публичной власти в России // Вестн. Уральского юридического института МВД России. 2021. № 3. С. 113–114.

таковой также и регламентацию правовых основ организационной деятельности ее органов. Прежде всего, должна быть установлена конституционно-правовая база, раскрывающая те или иные аспекты образования (формирования) соответствующих органов, их компетенционные полномочия, схему взаимодействия с иными органами публичной власти, ответственность за свою деятельность и, конечно же, место их в системе публичного управления. Однако в части правового регламентирования конституционно-правового статуса высших органов государственной власти отсутствует специализированные законы, устанавливающие особенности их организационной деятельности. Известно, что только порядок деятельности Правительства Российской Федерации, в силу прямого указания Конституции (ч. 2 ст. 114) и Конституционного Суда Российской Федерации (ч. 8 ст. 125), определяется федеральным конституционным законом. В настоящее время принят закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁴. Федеральный конституционный закон о 27 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» действует с учетом внесенных в него изменений и дополнений.

Каких-либо подобных федеральных конституционных законов, устанавливающих порядок организации и деятельности других высших органов государственной власти — Государственной Думы, Совета Федерации, Президента, Конституцией не предусмотрено. Есть ли в этом необходимость? Думается, что есть. Полагаем, что подобные федеральные конституционные законы, развивающие конституционные положения о статусе указанных органов власти, должны быть приняты, а в Конституции такая возможность должна быть предусмотрена. В таких законах должно найти отражение не только процедура (порядок) их образования (формирования), но и перечень компетенционных полномочий, основы взаимодействия с иными органами власти, ответственность за результаты своей работы и основания прекращения деятельности.

Следовательно, должны быть разработаны и приняты федеральные конституционные законы, устанавливающие организационные аспекты функционирования палат Федерального Собрания, включая вопросы порядка избрания депутатов и формирования Совета Федерации, и устанавливающие особенности законодательного процесса разработки федерального конституционного закона о статусе Президента. Таким образом, считаем, что наличие

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

подобных законов позволит упорядочить организационную составляющую функционирования высших органов государственной власти, создать четкую и ясную структуру системы органов власти и управления различного уровня и вида.

Проблематика развития публичной власти

Ключевым положением в развитии отечественного государственного строительства стали конституционализация и легализация понятия «публичная власть», которое рассматривалось сугубо как научно-исследовательская категория, а в итоге получило статус юридического термина, нашедшего свое отражение в законодательстве. Важным стало понимание всей совокупности органов власти и управления как единой системы публичной власти, в которую, по нашему мнению, входят не только органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и институты общественно-политического свойства.

Нельзя сводить понимание публичной власти только к совокупности органов власти и управления федерального, регионального и муниципального уровней. Выразителем публичной власти выступает, прежде всего, многонациональный народ как источник власти и носитель суверенитета. Следовательно, народ может выражать свою власть не только посредством институтов и форм представительной демократии, но и выражать свою политическую волю непосредственно, используя институты и формы прямого народовластия, развитие и функционирование которых позволяет говорить о качестве легитимации публичной власти в государстве. В российской конституционно-правовой науке получило широкое распространение понимание публичной власти как явления, основой которого является принадлежность всей полноты власти народу и ее осуществление в трех формах: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления¹⁵. К примеру, Г.Н. Чеботарев говорит об общественной власти как о разновидности публичной власти, «сформированной на основе волеизъявления объединений граждан в целях реализации общественных групповых интересов, достижения публично значимых результатов общественной деятельности в соответствующих сферах жизни общества и государства, взаимодействующей с государством»¹⁶.

¹⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М.: Норма, 2018. С. 139–141.

¹⁶ Чеботарев Г.Н. Общественное представительство: монография. М.: Юрист, 2017. С. 28.

В настоящее время идет процесс законодательного оформления публичной власти на региональном и муниципальном уровне. Это выражается в разработке и принятии ряда федеральных законов. Прежде всего речь идет о Федеральном законе от 14 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который пришел на смену Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁷. На момент написания данной статьи в Государственной Думе обсуждается проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

По нашему мнению, если в Конституции говорится о единой системе публичной власти, то, следовательно, возникает необходимость в разработке и принятии федерального закона (а лучше всего федерального конституционного закона) «О публичной власти в Российской Федерации», в рамках которого можно было закрепить как принципы организации и деятельности органов публичной власти федерального, регионального и местного уровней, основы их функционального взаимодействия, порядок разграничения предметов ведения и передачу осуществления полномочий между ними.

В этой связи нам не совсем понятна логика законодателя. Если же принимаются отдельные законы об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации и организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, то почему без внимания законодателя остаются вопросы организации органов публичной власти и управления федерального уровня. Полагаем, что нужно придерживаться какой-то одной законодательной концепции — или разработать единый законодательный акт о системе публичной власти в Российской Федерации, или последовательно и обстоятельно разработать три нормативно-правовых акта, устанавливающие особенности организации и деятельности органов публичной власти соответственно федерального, регионального (субъектного) и местного (муниципального) уровней.

Одним из существенных свойств современного публичного управления в России по-прежнему остается юридическая безответственность органов публичной власти за результаты своей деятельности. Почему-то в нашей стране сформировалось устойчивое

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

представление, что если речь идет о юридической ответственности, то это значит — об ответственности какого-то гражданина и, как правило, об уголовной или административной. Проблематика конституционно-правовой ответственности, по нашему мнению, продолжает оставаться сугубо научно-теоретической категорией, не имеющей должного выражения в своей практической плоскости. В этой связи полагаем, что недостаточно только лишь установления показателей и критериев эффективности функционирования органов власти, необходимо установить определенные правовые меры и санкции, имеющие целью воздействие на деятельность органов публичной власти соответствующего уровня и их должностных лиц.

Важным представляется также развитие элементов децентрализации в публичном управлении, которое должно проявляться в деятельности органов публичной власти, что находит свое отражение в вертикальной и горизонтальных плоскостях. «Горизонтальная децентрализация» заключается в балансируемом распределении властных полномочий по публичному управлению между высшими органами государственной власти. В ее основе лежит не просто количественное перераспределение полномочий, но и их качественное содержание. Так, анализ компетенции Совета Федерации и Государственной Думы позволяет прийти к выводу, что их полномочия сводятся к решению некоторых кадровых вопросов (назначение или же утверждение кандидатур на те или иные должности), а также полномочий, которые требуют фактически лишь формального одобрения принятого Президентом решения. По верному замечанию К.А. Ишекова, «несмотря на новые кадровые полномочия палат Федерального Собрания, они вряд ли могут оказать фактическое влияние на систему сдержек и противовесов вне участия Президента РФ»¹⁸.

«Вертикальная децентрализация» проявляется в распределении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Вопрос правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации первостепенный вопрос развития федеративных отношений на современном этапе. Законодательство субъектов Федерации не отличается региональной спецификой друг от друга, так как органы государственной власти субъектов ограничены

¹⁸ *Ишеков К.А.* Правовое воздействие современной конституционной реформы на систему разделения властей в Российской Федерации // Енисейские политико-правовые чтения. Сборник научных статей по материалам XIII Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск, 2020. С. 132.

рамками, устанавливаемыми федеральным законодателем, и фактически занимаются переписыванием норм федерального закона. В связи с чем возникает вполне логичный вопрос — а какую роль в таком случае играет законодательство субъектов Федерации, если подавляющее большинство вопросов урегулировано федеральным законодателем? Истинный федерализм заключается в предоставлении некой правовой самостоятельности в регулировании ряда вопросов самими субъектами, исходя из особенностей национального, историко-культурного и исторического развития.

Еще одной проблемой является проблема политического многообразия и развития партийной системы. Известно, что политический плюрализм является показателем выражения свободы отдельных социальных сил и групп, которые на законных основаниях могут участвовать в управлении делами государства посредством создания политических партий или их объединений. В свою очередь, искусственное создание политической оппозиции в виде некоторых парламентских партий не может являться действительным показателем проявления народовластия.

Заключение

Совершенствование методов и способов публичного управления позволяет решать как общественные, так и государственные задачи. В этой связи публичное управление государственным социумом представляет собой постоянный и динамичный процесс функционирования различного рода и уровня органов публичной власти. При этом сущностным в их организационной деятельности является строгое соблюдение конституционных принципов и обеспечение прав и свобод человека и гражданина, которые согласно статье 18 Конституции определяют смысл, содержание и применение законов. В этой связи единство системы публичной власти должно способствовать повышению эффективности взаимодействия между федеральными и региональными органами государственной власти, равно как и между органами государственной власти, с одной стороны, так и органами местного самоуправления, с другой.

Учитывая ярко выраженную монархическую направленность российского публичного управления, складывающуюся веками, необходимо отходить от чрезмерной централизации и жестких ограничительных мер (запретов, закрытого перечня полномочий и т.д. и т.п.), не способствующих правовой самостоятельности органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных образований. Федерализм, равно как и местное самоуправление,

невозможны без децентрализации публичного управления. Лишение правовой самостоятельности, ограничения, устанавливаемые федеральным законодательством в решении ряда вопросов самими субъектами Федерации (чрезмерная зарегулированность федеральными законами) не способствуют развитию правовой инициативы и свободы региональными (субъектными) и местными (муниципальными) органами публичной власти.

Мы обозначили лишь некоторые особенности отечественного публичного управления на современном этапе государственного строительства и выявили, на наш взгляд, основные его проблемные аспекты, которые требует своего скорейшего разрешения.

Литература

Авдеев Д.А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 53–56.

Авдеев Д.А. Принципы организации публичной власти в России // Вестн. Уральского юридического института МВД России. 2021. № 3. С. 113–121.

Авдеев Д.А. Российский вариант принципа разделения властей // Право и политика. 2013. № 13. С. 1796–1803.

Добрынин Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2009.

Ишеков К.А. Конституционный принцип разделения властей как основа эффективного государственного управления в субъектах Российской Федерации // Сборник статей по результатам VII Международной научно-практической конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Модели государственного и корпоративного управления: традиции и перспективы», 01-02, 16 декабря 2017 г., Москва. Москва: Издательство «Перо», 2018. С. 406–411.

Ишеков К.А. Правовое воздействие современной конституционной реформы на систему разделения властей в Российской Федерации // В сборнике: Енисейские политико-правовые чтения. Сборник научных статей по материалам XIII Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск, 2020. С. 129–134.

Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства. Учебное пособие 2-е издание. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2005.

Ким Ю.В. А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года // Вестн. Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8. № 1 (29). С. 136–151. DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-136-151

Кожевников О.А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестн. Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 69–73.

Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005.

Чеботарев Г.Н. Президентская власть в системе государственной власти Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1997. № 4 (16). С. 93–99.

Чеботарев Г.Н. Общественное представительство: монография. М.: Юрист, 2017. 160 с.