

Единая система публичной власти в Российской Федерации

Коновалов Денис Олегович, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; юридический факультет (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

студент 1-го курса магистратуры;

e-mail: dkonovalov-21-01@edu.ranepa.ru.

Аннотация

В статье рассматривается понятие «единая система публичной власти», с учетом правовой природы данной конструкции, положений законодательства и практики Конституционного Суда Российской Федерации. Высказывается предположение, что единая система публичной власти – это правовой принцип, окончательно сформировавшийся по итогам конституционной реформы, который по своему содержанию обеспечивает организацию публичной власти по территориальной юрисдикции как единого целого.

Ключевые слова: единая система публичной власти; правовой принцип; Конституция Российской Федерации; публичная власть; конституционная реформа; государственная власть; муниципальная власть; федеративное государство.

Unified System of Public Power in the Russian Federation

Denis O. Kononov, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; Faculty of Law (Saint Petersburg, Russian Federation)

MA student of the Faculty;

e-mail: dkonovalov-21-01@edu.ranepa.ru.

Для того чтобы дать полную характеристику понятию «единая система публичной власти», рассмотрим термины, составляющие эту конструкцию. Разделим данное словосочетание на две смысловые части — «единая система» и «публичная власть».

Понимание того, что стоит за «единой системой» менее проблематично. Слово «единая» имеет значение — объединенная. Для понятия «система» в словаре Ожегова используется целых семь значений [10, с. 1124]. Обобщая предложенные словарем формулировки, можно охарактеризовать «единую систему» как форму организации, совокупности входящих в нее элементов.

Используем аналогичный подход для «публичной власти» и проанализируем каждый из терминов. Начнем с понятия «власть». Традиционно основной характеристикой для власти в науке называют право на легитимное принуждение. Макс Вебер, например, использовал подход, в соответствии с которым феномен власти нельзя рассматривать буквально как средство для властвующего субъекта в преодолении сопротивления [2, с. 15]. Властвующий субъект, по мнению специалиста, должен быть авторитетом, для его власти должны создаться объективные условия, а кроме того, должна присутствовать склонность и готовность в соблюдении и исполнении властных решений субъектами, в отношении которых такие решения принимаются [1, с. 19]. Понимание власти с течением времени сущностных изменений не претерпело. Современники, как правило, продолжают рассматривать власть, основываясь на ее социальной природе, тем самым подтверждая состоятельность подхода Вебера [7, с. 18; 8, с. 11–12; 9, с. 91–97].

Публичная власть является этапом развития власти в социуме вслед за общинно-родовой властью. Публичная власть связана с желанием людей жить в границах конкретных территорий. Организовать такую власть можно только при условии ее действия и распространения на всех без исключения членов общества [14, с. 44–45]. Используемое понятие «публичная» по отношению к власти конкретизирует ее разновидность, делает акцент на народности такой власти — ее принадлежности к человеческому коллективу [13, с. 12–13]. То есть под публичной властью понимается легитимная власть, осуществляющаяся органами, выступающими от имени сообщества в пределах определенной территории, несущая ответственность в установленном законом порядке за выполняемые ею функции [6, с. 88]. В этой связи обоснованным будет вопрос о соотношении публичной и государственной власти на теоретическом и практическом уровне.

Легальное понятие «единая система публичной власти» содержится в ст. 2 Федерального закона от 8.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее — Закон о Госсовете)¹. Оно перечисляет входящие в систему элементы. Не используя легальное понятие, охарактеризуем единую систему публичной власти самостоятельно, на основе изложенных выше понятий и характеристик. Единая система публичной власти — объединенная форма организации всех действующих на территории властных и иных публичных органов, с учетом их правового статуса, определяемого законодательством.

Единая система публичной власти — это принцип, напрямую связанный именно со сложным административно-территориальным составом российского федеративного государства. В. Е. Чиркин, размышляя над природой конструкции публичной власти [12, с. 3], обращается к ст. 11 Конституции РФ², в соответствии с которой государственную власть в России осуществляют государственные органы власти, а государственную власть в субъектах РФ — органы государственной власти субъектов РФ. Обоснованно суждение исследователя о том, что две государственные власти существовать не могут [12, с. 3]. Если бы государственная власть каждого субъекта РФ осуществлялась в традиционном понимании государственной власти, то административно-территориальное деление России представляло бы из себя не федеративное, как минимум, а конфедеративное государство, с фундаментальной угрозой для его территориальной целостности. Следовательно, убедительным будет вывод о том, что даже понятие «государственная власть», сформулированное изначально в основном законе государства, не является однозначным понятием, объединяющим властные отношения на уровне федерации и региона.

В составе Российской Федерации 85 субъектов: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 4 автономных округа, автономная область и 3 города федерального значения. Субъекты РФ равноправны между собой в отношениях с федерацией, в то же время неоднородны по своему составу. С правовой точки зрения они классифицированы на основе территориального и национально-территориального критериев, но кроме географического положения, национального состава и языкового признака есть еще исторические основания, социально-экономические особенности этих территорий. Их правовой статус определяется производностью суверенитета субъекта РФ от государственного суверенитета России, территориальным верховенством — пределами реализации власти органов региона, установлением собственных предметов ведения субъекта РФ и предметов ведения, разграниченных с Федерацией, законодательством субъекта и собственной системой государственных органов власти, наличием региональной собственности и бюджета, наличием символики субъекта РФ [5, с. 314–329].

¹ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон РФ от 08.12.2020 № 394-ФЗ. Российская газета, 2020. № 280. 11 дек.

² Конституция Российской Федерации : принята на всенар. голосовании 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Российская газета, 2020. № 144. 4 июля. Ст. 11.

По итогам конституционной реформы была предусмотрена возможность создания федеральных территорий (Конституция РФ, ч. 1, ст. 67). А в конце 2020 г., с принятием Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»» (далее — Закон о федеральной территории «Сириус») была образована первая и на данный момент единственная федеральная территория «Сириус»³. Это публично-правовое образование на территории Краснодарского края, созданное для «обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития» (Закон о федеральной территории «Сириус», ч. 1, ст. 2). Федеральная территория «Сириус» обладает имущественными правами и собственным бюджетом (Закон о федеральной территории «Сириус», ст. 43). «Сириус» — правовой феномен для отечественной правовой практики. Базовым принципом для его создания и определения правового статуса стала концепция единства системы публичной власти [3, с. 17–20]. У федеральной территории есть собственные публичные органы власти, которые не относятся ни к государственной власти, ни к муниципальной, в то время как в их формировании задействованы органы государственной власти и органы государственной власти субъекта РФ (Закон о федеральной территории «Сириус», ст. 10).

В России существует более 20 тыс. муниципальных образований⁴. Российская Федерация и субъекты РФ совместно устанавливают общие принципы организации местного самоуправления (Конституция РФ, ч. 1 ст. 72), государственная власть вправе оказывать воздействие на муниципальную власть, но ее вмешательство на местный уровень публичной власти ограничено пределами, установленными в законодательстве⁵. В Заключении Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 было отмечено, что местное самоуправление «интегрировано в общую институциональную систему» на началах взаимодействия с федеральными и региональными органами государственной власти, при осуществлении публичных функций и задач, что необходимо для наиболее эффективного решения совместных задач и соответствует интересам населения и муниципального образования⁶.

Муниципальная власть является самостоятельным демократическим политико-правовым институтом, наиболее приближенным к населению, через который реализуется право граждан на осуществление местного самоуправления. Муниципалитеты имеют собственную систему местных органов власти для самостоятельного решения вопросов местного значения на их территории. Вопросы местного значения представляют собой ту сферу деятельности, которая позволяет достичь обособленности компетенции муниципальных органов от государственных органов [11, с. 251–253].

³ См.: Конституция Российской Федерации: принята на всенар. голосовании 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Российская газета, 2020. № 144. 4 июля. Ч. 1. Ст. 67; О федеральной территории «Сириус»: федер. закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ. Российская газета, 2020. № 292. 25 дек.

⁴ Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2021 года [Электронный ресурс]. Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. URL: <https://rosstat.gov.ru/opendata/7708234640-numberofmunicipalities2021> (дата обращения: 23.05.2022).

⁵ По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А. А. Афиногенова, В. А. Вольского и др. : пост. Конституционного Суда РФ от 23.11.2021 № 50-П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». П. 2. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401209/ (дата обращения: 30.11.2022).

⁶ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. П. 7. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037> (дата обращения: 30.11.2022).

При принятии нормативных правовых актов недопустимо использовать обходные формулировки, которые бы нарушали самостоятельность местной власти и подменяли бы понятия публичной и государственной власти, что далеко не одно и то же.

Из сказанного следует, что все перечисленные публичные территориальные образования имеют собственные органы власти, у которых есть свои пределы и собственные предметы ведения, относящиеся к их исключительной компетенции и полномочиям на конкретных территориях в установленном законом порядке.

Подобный механизм, согласно позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 24.12.2012 № 32-П, «гарантирует осуществление публичной власти в различных формах — исходя из признания особенностей ее организации и осуществления на каждом из территориальных уровней»⁷. Очевидно, что смысл принципа единой системы публичной власти заключается в объединении всех уровней публичной власти по территориальной юрисдикции для повышения эффективности работы органов государственной и муниципальной власти. Если руководствоваться пояснительной запиской к законопроекту к Закону о Госсовете, то повышения эффективности от формирования единства системы публичной власти предполагается достичь в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также при создании условий для социально-экономического развития государства⁸.

Конституционный Суд РФ предлагает рассматривать единую систему публичной власти не иначе как «функциональное единство»⁹. Трудно не согласиться с таким подходом. Сама по себе идея публичной власти не ставит своей целью централизацию и усиление государственной власти. Однако справедливо и замечание, что таким образом создаются основания для потенциального нарушения баланса уровней властей, поскольку возникают условия для вмешательства в самостоятельность нижестоящих уровней публичной власти вышестоящих уровней.

Ответ на вопрос «каким образом единая система публичной власти повысит эффективность государственного управления?» одновременно будет разъяснением относительно того, почему единую систему следует рассматривать как принцип российского федеративного государства.

Правовые принципы для признания их таковыми наукой по своему содержанию должны быть основополагающими, общими, иметь закрепление в законодательстве, обладать стабильностью и устойчивостью, выполняя при этом регулятивную, правовосполнительную, идеологическую и интегративную функции [4, с. 158–159, 165–166].

Единая система публичной власти — принцип, определяющий основы совместной деятельности органов власти, с учетом предусмотренных законом пределов соотношения их

⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : пост. Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». П. 2. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139674/ (дата обращения: 30.11.2022).

⁸ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации». Паспортные данные законопроекта № 1036217-7 [Электронный ресурс]. Система обеспечения законодательной деятельности : [сайт]. С. 1. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1036217-7> (дата обращения: 22.05.2022).

⁹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. П. 7. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037> (дата обращения: 30.11.2022).

предметов ведения и порядка их взаимодействия на федеральном, региональном и местном уровнях. Поскольку принцип имеет общий характер, его практическое применение и содержание конкретизируется и детализируется в отдельных нормативных правовых актах¹⁰. Положения о единой системе публичной власти содержатся в основном законе государства¹¹, что свидетельствует о фундаментальной значимости рассматриваемого принципа в организации власти в Российской Федерации.

Все перечисленные функции, выработанные наукой для правовых принципов, также применимы и к принципу единой системы публичной власти. Принцип является основой для регулирования отношений между органами публичной власти, способствует устранению правовых пробелов, недостатков, неясностей и несогласованности в деятельности органов публичной власти через полномочия Президента РФ (Конституция РФ, ч. 2, ст. 80), согласительные процедуры в рамках деятельности Государственного Совета РФ (Закон о Госсовете, п. 5, ч. 1, ст. 5), способы взаимодействия органов публичной власти, определяемые нормативными правовыми актами¹².

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о том, что принцип единой системы публичной власти — это легальный принцип российского федеративного государства, который по своему содержанию обеспечивает организацию публичной власти по территориальной юрисдикции как единого целого. Принцип изначально был заложен в Конституции РФ, прежде чем получил законодательное признание, существовал в доктрине и судебной практике Конституционного Суда РФ. Данный правовой принцип не является надуманным или искусственно созданным, он обладает всеми признаками, присущими правовым принципам.

Литература

1. Вебер М. Власть и политика (сборник) / перевод А. Ф. Филиппова. М.: РИПОЛ Классик, 2021. С. 432.
2. Вебер М. Политика как призвание и профессия / перевод А. Ф. Филиппова. М.: РИПОЛ Классик, 2018. С. 292.
3. Зернов И. В. Конституционные особенности статуса федеральной территории: вопросы теории и практики // Пролог: журнал о праве. 2021. № 1 (29). С. 14–23.
4. Карташов В. Н. Принципы права: понятие, структуры, функции // Юридическая техника, 2020. № 14. С. 158–166.
5. Конституционное право России : учебник для бакалавров / Под общ. ред. Л. Б. Ескиной. СПб.: СЗИУ РАНХиГС, 2017. С. 768.
6. Кушхова Б. З. Публичная власть: субъектный состав и структура // Kant, 2015. № 1 (14). С. 84–88.
7. Ледаев В. Г. О «сущностной оспариваемости» понятия власти // Вестник ТГУ. Серия: Гуманитарные науки. 1996. Вып. 3-4. С. 13–19.
8. Самойлюк Р. Н. Понятие, признаки и сущность государственной власти // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2015. Т. 5. № 4. С. 11–26.
9. Семенов Ю. И. Понятие власти и социальная воля // Вестник Моск. Ун-та. Серия 7: Философия. 2018. № 6. С. 91–99.

¹⁰ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Российская газета, 2021. № 294. 21 дек. Ст. 2.

¹¹ Конституция Российской Федерации : принята на всенар. голосовании 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Российская газета, 2020. № 144. 4 июля. Ч. 2. Ст. 80.

¹² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Российская газета, 2021. № 294. 21 дек.

10. Толковый словарь русского языка: около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов; под. общ. ред. Л. И. Скворцова. 26-е изд., испр. и доп. М.: Оникс, 2009. С. 1124.
11. Филина М. А. Независимость местного самоуправления: европейские идеалы и российская действительность // Вестник Бурятского госуниверситета, 2011. № 2. С. 250–254.
12. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009. № 7 (151). С. 3–13.
13. Чиркин В. Е. Разновидности публичной власти и ее социальные и юридические источники // Государство и право, 2017. № 5. С. 11–20.
14. Малько А. В. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации / А. В. Малько, Д. А. Липинский, Р. С. Маркунин // Правоприменение, 2021. Т. 5. № 4. С. 43–54.