Шайхутдинова Р.Р.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Shaikhutdinova R.R.

LEGAL REGULATION OF THE PRINCIPLE OF THE SINGLE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

Настоящая статья посвящена анализу правового регулирования принципа единства системы публичной власти, который, в рамках конституционных поправок приобрел предопределяющую роль в построении всей системы власти в Российской Федерации. Автор исследует природу взаимоотношений органов публичной власти, а также роль Государственного Совета Российской Федерации, как государственного органа, который был учрежден в целях обеспечения согласованного взаимодействия и функционирования органов, образующих единую систему публичной власти.

Ключевые слова: Конституция РФ, Государственный Совет РФ, публичная власть, единство системы публичной власти, государственная власть, местное самоуправление.

This article is devoted to the analysis of the legal regulation of the principle of the single system of public authority that became central to the construction of the system of authority in the Russian Federation. The author examines the nature of the relationship between bodies of public authority and the role of The State Council of the Russian Federation as a state body formed with a view to coordinating the functions of and facilitating cooperation between the bodies that are part of the single system of public authority.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, the State Council of the Russian Federation, public authority, single system of public authority, state power, local self-government.

Не первое десятилетие вокруг понятия «публичная власть» ходят различные дискуссии, затрагивающие, в том числе его правовую природу, состав и структуру, а также взаимосвязь элементов, которые составляют его систему. Вместе с тем в последнее время данное понятие вызывает как со стороны ученых-правоведов, так и практиков все большую привлекательность, обусловленную, в первую очередь, масштабными изменениями, которыми подверглась Конституция Российской Федерации.

Действительно, одним из ключевых вопросов модернизации Основного закона стало введение понятия публичной власти, которое ранее хоть уже и было прочно вошедшим в правовую материю, но не находило отражение в российском законодательстве. Проблемы соотношения органов государственной власти и местного самоуправления нередко рассматривались Конституционным Судом РФ, которым неоднократно в своих решениях вы-

сказывались правовые позиции по данному вопросу (например, постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П, от 9 июля 2002 г. № 12-П, от 18.05.2011 № 9-П, от 24 декабря 2012 г. № 32-П и др.). Решениям Конституционного Суда РФ неслучайно отводится особая роль в становлении понятия публичной власти в юридической науке. Именно орган конституционного контроля впервые ввел данный термин в правовой оборот, фактически закрепив формулу: «публичная власть = государственная власть + местное самоуправление» [3, С. 5].

Необходимость нормативного закрепления данного института была обусловлена рядом различных причин, в числе которых отсутствие взаимосвязи между уровнями власти, имея в виду, прежде всего, обособленность муниципального уровня, что, как следствие, негативно сказывалось на реализации прав и свобод граждан.

Принцип единства системы публичной

власти, провозглашенный в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, должен стать фундаментом для эффективного взаимодействия органов государственной власти (осуществляющими свою деятельность, как на федеральном, так и на региональном уровне), и органов местного самоуправления, которые согласно конституционным основам независимы друг от друга. Однако анализ практической реализации деятельности органов публичной власти в рамках указанного нововведения создает условия для научной дискуссии относительно природы взаимоотношений органов власти на каждом из уровней.

Так, Е.А. Лукьяновой высказывает точку зрения, согласно которой использование в Конституции РФ понятия «единая система публичной власти» неизбежно ведет к возрождению некогда существовавшей единой (по советскому образцу) централизованной и соподчиненной системы представительных органов власти и (по образцу ст. 77 Конституции СССР) единой вертикали исполнительной власти. Несмотря на декларируемую независимость органов местного самоуправления, отмечает профессор, поправки, предусматривающие фактическое встраивание муниципальной власти в систему государственной власти, вступают в противоречие с провозглашенным в ст. 12 Конституции РФ, а также в корреспондирующей ей ч. 2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления основополагающим принципом функционирования муниципальной власти [4].

Рассматривая природу местного самоуправления в рамках закрепленной правовой конструкции, похожую точку зрения высказывает Н.Л. Пешин. Власть на местном уровне по своей сути, осуществляя деятельность в границах муниципального образования, должна действовать исключительно *от лица населения* и в его интересах, что дает нам основание говорить о наличии в ней общественных черт. Однако автором усматривается в регламентации единства публичных функций неизбежность связывания местного самоуправления с системой государственной власти, что приведет к разрушению статуса местного самоуправления как связующего звена между государством и населением. Теперь муниципальные органы становятся представителями государства на местном уровне, которые будут реализовывать властные полномочия *от имени государства*, что свидетельствует о придании местному самоуправлению государственной природы [5, С. 26].

С другой стороны, по мнению Т.Я. Хабриевой и А.А. Клишаса, закрепление принципа единства в контексте системы публичной власти не изменяет смысл нормы ст. 12 Конституции РФ, а, напротив, особо подчеркивает существование многообразия форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления... Целью внесения изменений в Конституцию РФ в части закрепления принципа единства системы публичной власти была регламентация наиболее тесной взаимосвязи органов государственной власти и местного самоуправления. [6].

Данная точка зрения подтверждается позицией, высказанной Конституционным Судом РФ в заключении от 16.03.2020 № 1-З, в котором особо подчеркивалось, что невзирая на то, что органы местного самоуправления в силу ст. 12 Конституции РФ не являются элементом системы органов государственной власти, так или иначе наряду с органами государственной власти создают единую систему публичной власти политического союза многонационального народа нашего государства. Иное свидетельствовало бы о нарушении государственного единства России и означало бы неприменимость к местному самоуправлению фундаментальных конституционно-правовых характеристик Российского государства.

Согласно базовым положениям Конституции РФ смысл осуществления любой властью своих полномочий определяется гарантиями обеспечения прав и свобод человека. В связи с чем, представляется, что все звенья системы органов власти должны реализовывать полномочия, которыми они наделены, согласовано. Именно на необходимости согласованного функционирования и зиждется важность построения единой системы публичной власти, представленной органами государственной власти и органами местного самоуправления, которые должны стремиться к достижению единой цели – благосостоянию населения нашей страны.

В этих целях по инициативе Президента России был образован конституционный государственный орган – Государственный Совет Российской Федерации, которому в силу статьи 83 Конституции РФ отводится ключевая роль в рамках единой системы публичной власти. Деятельность Государственного Совета РФ урегулирована Федеральным законом от 08.12.2020 № 394-ФЗ, которым устанавливаются не только задачи и функции Государственного Совета, определяется его роль и место в

системе публичной власти, но и, прежде всего, раскрывается понятие «единая система публичной власти», согласно ст. 2 которого единая система публичной власти представляет собой совокупность федеральных и региональных органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, которые осуществляют в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством функционального, организационно-правового и финансово-бюджетного взаимодействия, включая вопросы передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность с целью соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Кроме того, Указом Президента РФ от 21.12.2020 № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации» было утверждено Положение о рабочих органах Государственного Совета Российской Федерации и Секретаре Государственного Совета Российской Федерации (далее – Положение). Однако на первый взгляд положения данного нормативного акта создают неопределенность в части состава Госсовета. Так, вышеупомянутый Указ Президента РФ учреждает 18 комиссий, которые уполномочены на осуществление своих функций в зависимости от направлений социально-экономического развития государства. И логично предположить, что вопросы, касающиеся проблем организации деятельности и функционирования органов публичной власти должны рассматриваться в комиссии по направлению «Государственное и муниципальное управление». Вместе с тем подпункт «б» пункта 3 Положения прямо предусматривает наличие такого рабочего органа Государственного Совета РФ как комиссия Государственного Совета по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. Отметим, что ранее действовавший Государственный Совет такой комиссии в своем составе не содержал. Предполагается, что, главным образом, комиссией будут рассматриваться вопросы передачи полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; будет осуществляться разрешение разногласий,

возникающих между ними, а также по осуществляться подготовка согласительных процедур и предложений по совершенствованию их работы.

Представляется, что деятельность комиссии по рассмотрению вопросов в части передачи полномочий, в том числе органам местного самоуправления чрезвычайно важна, потому как практика его реализации оценивается исследователями данного вопроса неоднозначно. Некоторым авторам видится в этом склонность местного самоуправления к огосударствлению.

Так, С.М. Зубаревым высказывается мнение, согласно которому огосударствление местного самоуправления в настоящее время осуществляется, прежде всего, двумя способами. Первый предусматривает передачу органам местного самоуправления части государственных полномочий, реализуя положение ч. 2 ст. 132 Конституции РФ. Второй же базируется на перераспределении полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, который создает условия для фактической трансформации последнего в звено системы исполнительной власти [2, С. 88].

Между тем, по мнению Н.С. Бондаря, такие процессы свидетельствуют не столько об огосударствлении местного самоуправления, сколько об усилении единства, взаимопроникновения, взаимовлияния, взаимодействия и, в какой-то мере, слияния государственных и муниципальных начал на соответствующем уровне публично-территориальной организации [1].

Соглашаясь с точкой зрения Н.С. Бондаря отметим, что местное самоуправление осуществляет полномочия (собственные или переданные) в пределах принципа единства системы публичной власти посредством конституционного механизма, функционирующего в рамках федеративного государства, где все действия властных органов служат достижению цели, обозначенной в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ. В этой связи, как нам видится, уже не так важно, как называются эти процессы: будь то централизация полномочий или огосударствление муниципальной власти, главное, что достигаются соответствующие результаты.

Возвращаясь к Закону о Государственном Совете РФ, важно отметить, что отдельной статьей 17 в нем регламентируются принципы, на которых должно строиться взаимодействие органов публичной власти. Так, законодателем были закре-

плены такие принципы как эффективность реализации публичных функций в пределах определенной территории и выполнения социально-экономических обязательств государства; самостоятельность осуществления органами, входящих в единую систему публичной власти, своих полномочий, целесообразность и экономическая обоснованность распределения таких полномочий; гарантированность необходимого финансового обеспечения в случае передачи полномочий между уровнями публичной власти; открытость, доступность и достоверность информации о деятельности органов публичной власти и своевременность ее предоставления; оценка эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Думается, что перечисленные принципы эти принципы, на наш

взгляд, переопределяют вектор развития публичной власти в России.

Таким образом, в настоящее время государство осуществляет приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с нововведениями, предусмотренными Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Важным шагом в области правового регулирования принципа единства системы публичной власти стало закрепление определения исследуемого понятия. Однако следует признать, что данное положение не позволило окончательно устранить правовую неопределенность, порождающую различные научные дискуссии. В этой связи подчеркивается особая важность корректной интерпретации положений о вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, в рамках которой возникает необходимость обеспечения сбалансированности всех ее уровней.

Литература

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».
2. Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex russica. – 2018. – №. 12 (145). С. 83-89.
3. Лебедев В. А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. №. 25. С. 5-9.
4. Лукьянова Е. Изменение конституционного строя: к чему приведет предложенная президентом правка основного закона. – 2020.
5. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 11. С. 24 - 29.
6. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

References

1. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 01.12.2015 № 30-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti chastey 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastey 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» i chasti 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoy oblasti «Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoy oblasti» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy».
2. Zubarev S.M. K voprosu ob ogosudarstvlenii mestnogo samoupravleniya // Lex russica. – 2018. – №. 12 (145). S. 83-89.
3. Lebedev V. A. Gosudarstvennaya vlast' kak forma vyrazheniya publichnoy vlasti // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. №. 25. S. 5-9.
4. Luk'yanova E. Izmenenie konstitutsionnogo stroya: k chemu privedet predlozhennaya prezidentom pravka osnovnogo zakona. – 2020.
5. Peshin N.L. Konstitutsionnaya reforma mestnogo samoupravleniya: edinstvo publichnoy vlasti kak novyy vseobshchiy printsip organizatsii mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2020. N 11. S. 24 - 29.
6. Khabrieva T.Ya., Klishas A.A. Tematicheskiy kommentariy k Zakonu Rossiyskoy

Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 14 marta 2020 g. N 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh vprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti". Moskva: Norma, INFRA-M, 2020. 240 s.

ШАЙХУТДИНОВА Рената Рамилевна, аспирантка кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9. E-mail: renata1204@mail.ru

SHAIKHUTDINOVA Renata Ramilevna, Postgraduate of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 125993, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9. E-mail: renata1204@mail.ru