

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2023-6-57-63

N.L. Tarasova, post-graduate student of the Theory of Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

PUBLIC POWER OF THE MODERN RUSSIAN STATE: SOME APPROACHES TO LEGAL REGULATION

The constitutional norms of Articles 132 and 133 of the Constitution of the Russian Federation, which became the basis for the creation of a unified system of public power in Russia, are analyzed. Peculiarities of the exercise of their powers by local self-government bodies are revealed. Other elements of the system of public power are also specified, among which the people are a separate element.

Key words and word-combinations: public power, constitutional reform, state power, local self-government bodies, authorities.

Н.Л. Тарасова, аспирант кафедры теории права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: natasha.tarasov2011@yandex.ru)

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ

Аннотация. Анализируются нормы ст. 132 и 133 Конституции РФ, составляющих основу для создания единой системы публичной власти в России. Раскрываются особенности осуществления органами местного самоуправления своих властных полномочий, а также роль народа в системе публичной власти.

Ключевые слова и словосочетания: публичная власть, конституционная реформа, государственная власть, органы местного самоуправления, органы власти.

Правовое регулирование системы публичной власти в Российской Федерации претерпело изменения после внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г., тем самым актуализировав исследование ключевых тенденций развития системы публичной власти. Изменения в ст. 132 Конституции РФ являются основой для того, чтобы органы местно-

го самоуправления стали рассматриваться как составляющие системы публичной власти. Нововведения требуют теоретического осмысления и проведения анализа различных точек зрения ученых-правоведов относительно природы публичной власти.

По мнению Э.В. Новиковой, публичная власть может определяться как власть, политически организованная [1, с. 31]. Т.Н. Семенова под публичной властью понимает политическую власть, которая охватывает все общество в целом [2, с. 14]. В ряде трудов изучаются различные подходы к формированию системы публичной власти с целью осуществления эффективного управления на муниципальном и государственном уровнях [3, с. 28]. С точки зрения В.Ф. Халипова, основными признаками публичной власти являются открытость народу, общественная направленность, вовлечение в управление широких слоев населения [4, с. 322]. Позиционируемая как элемент государственной власти, публичная власть является обобщающим понятием, сопутствующим местному самоуправлению [5, с. 164].

Ученые-правоведы, как правило, рассматривают понятие «публичная власть» с различных позиций: в рамках социологического, институционального, психологического, юридического, теологического подходов. Каждый из этих подходов представляет уникальную возможность понимания категории «публичная власть», а в совокупности они помогают более полно и глубоко понять ее сущность и роль в обществе.

Поправки в Конституцию РФ, принятые в 2020 г., закрепили осуществление самостоятельности управления на местном уровне. Между органами власти на государственном и местном уровнях существует множество промежуточных форм организации и взаимодействия. В ч. 3 ст. 132 Конституции РФ была введена следующая норма: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [6]. Прежде всего необходимо отметить, что данное нововведение исходит из принципа организационного единства и целостности власти на местах и на федеральном уровне. Это означает, что органы местного самоуправления и государственные органы должны образовывать единый комплекс. Важным аспектом является также принцип привязки этого комплекса к населению [7].

Конституционные правовые нормы определяют различные формы взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти: во-первых, органы самоуправления на местном уровне обладают полномочиями государственного характера, то есть они могут осуществлять функции, которые обычно выполняют государствен-

ные органы; во-вторых, процесс распределения государственных полномочий между органами самоуправления и региональными органами власти играет важную роль; в-третьих, органы местной власти занимаются реализацией полномочий государственного характера.

Данное нововведение, являясь важным шагом в обеспечении единства власти на местах и на федеральном уровне, предусматривает различные формы взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти, которые включают в себя существование полномочий государственного характера у органов самоуправления, распределение государственных полномочий между органами самоуправления и региональными органами власти, а также деятельность органов власти в муниципалитетах в реализации полномочий государственного характера.

Анализ реализации данных положений в практической деятельности позволяет определить, что у органов государственной власти на местном уровне появляется большой объем полномочий правового характера. Кроме того, органы государственной власти получили возможность более широкого влияния на процесс формирования органов самоуправления на местном уровне [8, с. 60].

Анализируемая конституционная норма ст. 132 подтверждает, что не только законодательство на федеральном уровне, но и законы отдельных регионов Российского государства являются основой для того, чтобы осуществлять перераспределение между структурами власти на государственном и муниципальном уровнях. Рассматриваемое положение является неперемным условием качества принимаемых на уровне субъектов Российской Федерации законов, а сам процесс перераспределения полномочий должен стать более мобильным. При этом, однако, главным остается тот фактор, что публичная власть должна быть единой целостной системой, элементы которой тесно взаимосвязаны.

Безусловна также важность ст. 133 Конституции России. Ее положения свидетельствуют о том, что власть муниципальных органов носит публичный характер, а их полномочия имеют государственное значение. Ранее такое право было присуще только органам государственной власти федерального уровня. Следует также отметить, что внесенные в Конституцию РФ поправки связаны с элементом единства цели реализации своих полномочий органами власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, то есть конкретный вопрос или проблема оптимизируются на том уровне, где они имеют наибольшую актуальность для общества. Основопологающим фактором здесь является эффективность решения проблемы муниципальной, региональной или федеральной государственной властью.

Органы местного самоуправления, согласно конституционным нормам, обладают самостоятельностью в осуществлении своих полномочий, но при этом явно не утверждается, что они являются составной частью системы государственной власти. Однако, если бы они не были интегрированы в общую систему государственных органов, это могло бы нарушить исторически сложившееся единство Российской Федерации.

На рисунке представлены элементы публичной власти в соответствии с конституционными нормами.



Система публичной власти в Российской Федерации

Таким образом, в единую систему публичной власти входят не только органы власти на государственном и местном уровнях, но и народ Российской Федерации, который можно рассматривать как в единой системе государства, так и в структуре отдельного субъекта или муниципалитета. Следовательно, население Российской Федерации принимает непосредственное участие в работе властных структур на различных уровнях. Ученые-правоведы отмечают, что местные органы власти представляют собой промежуточный элемент между непосредственно органами власти и народовластием.

В связи с этим внесение поправок в некоторые конституционные нормы является объектом научного анализа и поиском разрешения проблем реализации конституционных норм на практике. В целом многие специалисты склоняются к мнению, что создание единой системы публичной власти и в то же время существование в ней отдельных, но взаимосвязанных между собой элементов системы местного самоуправления имеет перспективный характер.

Анализ конституционных норм, введенных в ст. 132 и 133 Конституции РФ в 2020 г., позволяет сделать вывод, что они укрепляют систему местного самоуправления, позиционируя ее как элемент системы публичной власти. Модель реализации публичной власти, существующая в Российском государстве с учетом внесенных и утвержденных конституционных поправок, свидетельствует о том, что институты федеральной

власти осуществляют взаимодействие с институтами власти на муниципальном уровне.

Особенности данной модели публичной власти:

- участие органов власти на государственном уровне в процессе формирования органов власти на местном уровне;
- взаимодействие власти на различных уровнях с помощью информационных технологий в зависимости от ситуации в государстве;
- право сотрудников муниципальных органов власти выступать в органах власти на региональном уровне, в том числе дистанционно.

В настоящее время особое значение в системе публичной власти приобретают цифровые технологии.

Положения о порядке работы публичной власти содержатся не только в Конституции РФ, но и в других нормативных правовых актах. В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ система публичной власти включает в себя следующие компоненты: органы власти на федеральном уровне, органы власти на региональном уровне, органы власти на муниципальном уровне и другие государственные органы [9]. Данная правовая норма иллюстрирует интегрированный подход к формированию органов власти на федеральном и местном уровнях. Кроме того, перечень элементов системы публичной власти носит довольно ограниченный характер. Однако конституционные нормы предусматривают включение в систему публичной власти элементов гражданского общества. Именно по этой причине законодательными органами на региональном уровне выполняется субсидиарное расширительное правовое регулирование. Основу для совместного функционирования органов публичной власти на одной и той же территории, включая негосударственные структуры с публично-властными полномочиями, составляют конституционно-правовые подходы к вопросам межуровневого взаимодействия.

Органы власти на местном и федеральном уровнях взаимодействуют следующим образом:

- во-первых, участвуют в процессе разработки и принятия законодательных и иных нормативных правовых актов;
- во-вторых, согласовывают различные подходы для осуществления принятия подзаконных актов;
- в-третьих, обеспечивают взаимодействие в пределах подготовки различных официальных документов;
- в-четвертых, принимают участие в процессе разрешения разногласий, возникающих в ходе реализации властной деятельности.

Взаимодействие между органами публичной власти разных уровней и негосударственными структурами с публично-властными полномочиями определяется конституционно-правовыми подходами, что является основой их эффективного функционирования на одной и той же территории.

Как отмечалось, публичная власть имеет разные модели [10, с. 13], с присущими каждой из них специфическими особенностями. К примеру, существует правовая модель власти определенного российского региона, который воспринимается в качестве государственного образования, поэтому власть на региональном уровне отождествляется с государственной. В подобных случаях можно наблюдать множественность аспектов структур государственной власти, которая осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровне. Эта особенность позволяет сделать вывод о существовании правовой неопределенности, которая предусматривает необходимость создания единой системы публичной власти, что и было сделано в 2020 г. при помощи конституционных поправок. Следовательно, поправки к ст. 132 и 133 Конституции РФ были обусловлены правовым несоответствием норм нормативных правовых актов.

Еще одна модель построения структур власти местного самоуправления подразумевает наличие власти территориального публичного коллектива по вопросам местного значения. Данная модель имеет следующие особенности:

- наличие субсидиарных принципов;
- взаимодействие с органами власти регионального и федерального уровней для осуществления планирования и принятия властных решений;
- осуществление увеличения числа компетенций, относящихся к системе местного самоуправления, когда некоторые инициативы могут перейти на другой уровень власти [11, с. 210].

Степень участия субъектов Российской Федерации в регулировании осуществления народовластия в системе местного самоуправления зависит от того, какой объем прав имеют определенные регионы в данной области.

Взаимодействие в системе публичной власти органов государственной власти и органов местного самоуправления должно отвечать следующим условиям:

- одновременное существование тенденций централизации власти и ее децентрализации;
- осуществление расширения полномочий граждан в системе местного самоуправления [12, с. 70—71].

Отметим и тот факт, что на современном этапе развития правовой системы в Российской Федерации существует ряд проблем, связанных с процессом взаимодействия органов власти на муниципальном и государственном уровнях. Именно поэтому здесь особую роль приобретают внутренние концептуальные научные подходы к характеру публичной власти на уровне местного самоуправления [13, с. 71]. Кроме того, многими специалистами в области конституционного права от-

мечается, что оптимальным в вопросах соотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти является подход, в котором сочетаются диспозитивные и императивные механизмы взаимодействия [14, с. 25].

Резюмируя изложенное, подчеркнем, что система публичной власти претерпела определенные изменения после конституционных поправок 2020 г. Нововведения позволяют рассматривать органы местного самоуправления как элемент системы публичной власти. Государственная власть и местное самоуправление в системе публичной власти реализуются путем функционирования правовых механизмов. Поправки в Конституцию РФ, связанные с публичной властью, представляются перспективными и эффективными, поскольку являются инструментом укрепления системы местного самоуправления.

Библиографический список

1. Новикова Э.В. Публичная власть: формирование понятия в начале XXI века // Юридический мир. 2007. № 11. С. 30–34.
2. Семенова Т.Н. Государство и государственная власть в классово-антагонистическом обществе // Философские науки. 1978. № 6. С. 14–19.
3. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Д.В. Пожарского, И.А. Андреева [и др.]. М., 2020.
4. Халитов В.Ф. Власть: Кратологический словарь. М., 1997.
5. Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Государственная власть: парадигма, методология и типология. М., 2013.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.; с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ) // Российская газета. 1993. № 237; 2020. № 144.
7. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>
8. Третьяк И.А. Тенденции развития местного самоуправления в свете конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 60–63.
9. О Государственном Совете Российской Федерации: Федер. закон от 8 дек. 2020 г. № 394 // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.
10. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12–15.
11. Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М., 2017.
12. Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты. М., 2021.
13. Добролюбова Е.И., Талатина Э.В., Южаков В.Н. [и др.]. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М., 2020.
14. Беспалова М.П. Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной реформы 2020 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 24–28.