

Научная статья
УДК: 342.5
DOI: 10.37973/KUI.2022.36.11.001



КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Юлиана Юрьевна Бурмистрова¹, Андрей Александрович Микерин²,
^{1,2} Казанский юридический институт МВД России, Казань, Россия
¹ volna_a74@mail.ru, ² amik@list.ru

Аннотация

Введение: в статье рассматриваются особенности организации публичной власти, эффективного разделения власти по вертикали и горизонтали, проблемы обеспечения легитимности системы публичной власти.

Обзор литературы включает нормативные правовые акты федерального уровня, научную литературу, а также материалы периодических изданий.

Материалы и методы: нормативной правовой основой исследования стали отдельные положения Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в январе 2020 года. Теоретико-методологическую основу исследования составили работы ученых – специалистов в области конституционного права, исторической науки, выдержки из публичных выступлений глав государства в различные годы. Методологическую основу исследования составили системный подход, общедиалектический метод научного познания, а также сравнительно-правовой и историко-правовой методы исследования.

Результаты исследования: результатом исследования выступило выявление трех обособленных этапов становления новой модели публичного управления в России, обоснование реализации принципа разделения властей и особенностей легитимации публичной власти.

Обсуждение и заключения: авторы делают выводы о существенном изменении конституционного строя России в соответствии с мировыми стандартами в сфере гарантий прав и свобод человека и гражданина, принципов организации и функционирования системы органов государственной власти и местного самоуправления, а также о незавершенности процесса формирования эффективно функционирующей системы публичной власти в России, что во многом определяется динамикой политической практики, новизной и необходимостью их разностороннего теоретического осмысления.

© Бурмистрова Ю.Ю., Микерин А.А., 2022

Ключевые слова: публичная власть, реализация права, легитимность власти, принцип разделения властей, публично-правовые институты

Для цитирования: Бурмистрова Ю.Ю., Микерин А.А. Конституционно-правовые аспекты организации публичной власти в Российской Федерации // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2022. Т. 13. № 2 (48). С. 8-13. DOI: 10.37973/KUI.2022.36.11.001

Scientific article

UDC 342.415

DOI: 10.37973/KUI.2022.36.11.001

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Yuliana Yurjevna Burmistrova¹, Andrey Alexandrovich Mikerin²,

^{1,2} Kazan Law Institute of MIA of Russia, Kazan, Russia

¹ volna_a74@mail.ru, ² amik@list.ru

Abstract

Introduction: the article discusses the features of the organization of public power, the effective division of power vertically and horizontally, the problems of ensuring the legitimacy of the public power system.

Literature review: includes normative legal acts of the federal levels, scientific literature, as well as materials of periodicals.

Materials and Methods: the normative legal basis for the study was certain provisions of the Constitution of the Russian Federation, the Federal Constitutional Law «On the Government of the Russian Federation», the Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly in January 2020. The theoretical and methodological basis of the study are the works of scientists - specialists in the field of constitutional law, historical science, excerpts from public speeches of heads of state in different years. The methodological basis of the study is a systematic approach, a general dialectical method of scientific knowledge, as well as comparative legal and historical-legal research methods.

Results: the result of the study was the identification of three separate stages in the formation of a new model of public administration in Russia, the rationale for the implementation of the principle of separation of powers and the features of the legitimation of public authority.

Discussions and Conclusions: issues related to the optimization of public authority in modern Russia are still at the forefront of scientific discussions, are actively discussed in the domestic scientific literature, the media, and form the basis of theoretical and applied research. The article draws conclusions about a significant change in the constitutional order of Russia in accordance with world standards in the field of guarantees of human and civil rights and freedoms, the principles of organization and functioning of the system of state authorities and local self-government, as well as the incompleteness of the process of forming an effectively functioning system of public authority in Russia which is largely determined by the dynamics of political practice, novelty and the need for their versatile theoretical understanding.

© Burmistrova Y.Y., Mikerin A.A., 2022

Keywords: public power, realization of law, legitimacy of power, principle of separation of powers, public law institutions

For citation: Burmistrova Y.Y., Mikerin A.A. Constitutional and Legal Aspects of the Organization of Public Authority in the Russian Federation // Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2022. Vol. 13, No. 2 (48). Pp. 8-13. DOI: 10.37973/KUI.2022.36.11.001

Введение

Оптимизация публичной власти в современной России – проблема, не теряющая своей актуальности. Соответствующие инициативы государства, политических партий и других субъектов политики вызывают широкий общественный резонанс. В спектре острых вопросов, затрагивающих особенности организации публичной власти, особое место занимают вопросы специфики политической культуры России и типа государства, ей соответствующего, эффективного разделения власти по вертикали и горизонтали, проблемы обеспечения легитимности системы публичной власти.

Вопросы оптимизации модели государственного управления актуализируются и в контексте конституционной реформы, обоснованной в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в январе 2020 года. В Послании глава государства рассмотрел вопросы, связанные с необходимостью закрепления в Конституции России принципов единой системы публичной власти. Итогом этой законодательной инициативы стало внесение в Конституцию Российской Федерации в июле 2020 года новых положений, которые устанавливают систему публичной власти. Изменения коснулись не только положений основного закона страны, но и всего

законодательства в этой сфере. В частности, на смену Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» пришел одноименный закон, отразивший поправки в Конституцию Российской Федерации.

Отмеченное свидетельствует, что заявленная проблематика весьма многоаспектна и выступает объектом исследования правоведов, историков, политологов, социологов и культурологов.

Обзор литературы

Освещение вопросов, затронутых в статье, определило обращение авторов к нормативным правовым источникам, научной литературе, материалам периодических изданий. Необходимо отметить, что весомый вклад в исследование заявленной проблематики в разные годы внесли С.А. Авакьян, А.С. Барсенков, А.С. Засяева [1], С. Липсет, С. Роккан [2], А.Н. Мещеряков [3], П.А. Солодова, Е.С. Балашова [4] и другие авторы.

Материалы и методы

При подготовке статьи авторы опирались на широкий круг разнообразных источников. Среди них следует отметить нормативные правовые акты, среди которых особое значение имеет Конституция Российской Федерации, работы отечественных ученых, выступления глав российского государства, опубликованные в разные годы, материалы интернет-ресурсов. При написании статьи использованы системный подход, общедиалектический метод научного познания, а также сравнительно-правовой и историко-правовой методы исследования.

Результаты исследования

Исследования в области политической истории современной России позволяют выявить тенденции становления и развития публично-правовых институтов в постсоветской России. Достаточно четко возникают три обособленных этапа становления новой модели публичного управления в России.

Первый этап берет начало в политике перестройки середины – второй половины восьмидесятых годов XX столетия. Идея о том, что перестройка должна затронуть всю систему управленческих и социальных отношений, была озвучена при подготовке к XXVII съезду КПСС, который состоялся в феврале – марте 1986 года. На съезде был поставлен вопрос о «дальнейшей демократизации общества и углублении социалистического самоуправления народа». Особо подчеркивалась необходимость эффективного использования потенциала советских представительных органов, расширения их самостоятельности. После съезда тема повышения

роли представительных органов – Советов – развивалась в качестве одного из главных политических трендов перестройки. Сама перестройка мыслилась как «революция сверху», что неоднократно подчеркивал и сам инициатор перемен М.С. Горбачев. Курс на реформу политической системы с осени 1986 года предусматривал передачу Советам реальных властных полномочий по решению всех без исключения вопросов государственной, хозяйственной и социально-культурной сфер жизни общества. Новыми перестроечными трендами на этом этапе стали «разгосударствление КПСС» и кардинальная реформа избирательной системы, предусматривающая введение свободных и альтернативных выборов.

Поворотным моментом, после которого, по оценке М.С. Горбачева, перестройка приобрела необратимый характер, стала XIX партийная конференция, ключевые решения которой должны были воплотиться в:

- 1) разграничении функции партийных комитетов и Советов народных депутатов всех уровней;
- 2) исключении практики принятия совместных постановлений партийных комитетов и исполнительно-распорядительных органов Советов;
- 3) решительном пресечении любых попыток партаппарата вмешиваться в осуществление полномочий органов советской власти.

Качественно иной этап государственного строительства начинается в 1990 г., когда в ходе выборов происходит обновление политических элит в союзных республиках. Набирают силу сепаратистские тенденции, союзные республики проводят собственную, не зависимую от союзного центра политику государственного строительства. Этот процесс существенно усиливается с принятием 12 июня 1990 года Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Выступая на IV Съезде народных депутатов СССР в декабре 1990 года, Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин отметил: «Так называемая революция сверху закончилась. Кремль перестал быть инициатором обновления страны... Процессы обновления, заблокированные на уровне Центра, переместились в республики».

В июне 1990 года постановлением I Съезда народных депутатов РСФСР была создана конституционная комиссия для разработки проекта новой Конституции. В действовавшую на тот момент Конституцию РСФСР 1978 г. было внесено около 300 поправок: основной закон государства уже не мог играть роль системообразующего нормативного правового акта. В 1990-1992 гг. были разработаны целостная концепция конституционной реформы и проект новой Конституции

России. Работавшие в составе конституционной комиссии ведущие ученые-правоведы предложили радикальное обновление конституционного строя России в соответствии с мировыми стандартами в сфере гарантий прав и свобод человека и гражданина, принципов организации и функционирования системы органов государственной власти и местного самоуправления, социальных гарантий и т.п. Десоветизация власти выразилась в переходе от принципа полновластия советов в пользу разделения властей по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная) и вертикали (федеральная, субъектов федерации, местное самоуправление).

В условиях острого политического кризиса в декабре 1993 года на всенародном голосовании была принята Конституция Российской Федерации, ознаменовавшая переход к новому конституционному строю. Презентационными идеями стали индивидуальные права и свободы, свобода экономической деятельности, правовое государство, разделение властей, политический плюрализм и прочие, призванные преодолеть недостатки советской политической системы. Положения Конституции Российской Федерации конкретизировались в соответствующих законах, регламентирующих принципы организации публично-правовых институтов. Отсутствие консенсуса по многим концептуальным вопросам государственного строительства между федеральным центром и субъектами множило неопределенность, становилось источником политических конфликтов конца 1990-х годов.

Рубеж 1999 и 2000 гг. – начало нового этапа государственного строительства, ассоциируемого в общественном сознании с политикой укрепления вертикали государственной власти, унификации публично-правовой сферы. Ключевыми становятся идеи сильного государства, примата традиционных ценностей, собственного исторического пути и т.п. Либерально-демократические ценности отодвигаются на второй план, рассматриваются как нечто ритуальное, служащее тому, чтобы отличия политической культуры не были столь существенными.

Политическая практика государственного строительства нуждается в теоретическом осмыслении. Консолидация публичной власти, как уже отмечалось, выдвигает на повестку вопросы об ее сущности, принципах организации, способах легитимации.

Публичная власть не тождественна государственной власти, поскольку публичная власть реализуется на трех уровнях – федеральном, уровне субъектов федерации и местного самоуправле-

ния. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Использование особой систематизации и организации органов публичной власти, а также особенностей реализации государственно-властных полномочий позволяет обосновать определенные организационно-правовые модели. Эффективность публичной власти – один из необходимых показателей обеспечения достойного уровня и качества жизни граждан.

А.Н. Мещеряков отмечает, что, с одной стороны, не установлены общие принципы организации системы органов государственной власти, с другой – не определены принципы новой конструкции единой системы публичной власти. Их исследование, сопоставление с принципами осуществления государственной власти – приоритетные задачи конституционно-правовой науки [3].

В научной литературе политическая власть часто понимается как форма социальных отношений, которая оказывает свое непосредственное влияние на общество, конкретные группы людей, определенных индивидов и т.д. Публичная власть зависит от определенной группы людей и реализуется через нее. Подобного рода власть предоставляет определенной группе людей чувство единства, а также возможность контролирования исполнения тех или иных государственно-властных решений. Этот аспект является одним из главных, гарантирующих жизнестойкость общества и права граждан. Публичная власть реализует и контролирует процесс формирования отношений, в которых она представляет собой орган, которому обязаны подчиняться все представители власти, а также общество.

В настоящее время в научной литературе о конституционно-правовом законодательстве затруднительно найти единое мнение о понимании и построении согласованной системы осуществления публичной власти. Не в полной мере освещены особенности их закрепления в нормативных правовых актах, поэтому считаем целесообразным остановиться на тех аспектах, которые связаны с реализацией принципа разделения властей и особенностей легитимации публичной власти.

В Конституции Российской Федерации разделение властей как основополагающий принцип конституционного строя закреплено в ст. 10. В каждой демократической стране ветви власти обладают определенной самостоятельностью. Особенность развития России в том, что принцип разделения властей не являлся частью исторического формирования институтов государственной власти, а был принят уже полностью сформули-

рованным в современном виде в 1993 году [4, с. 113]. Это накладывает определенный отпечаток на практику правоприменения. Необходимо отметить, что разделение властей – это особый принцип кооперации органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Для эффективной работы органов власти следует осуществлять их взаимный контроль. В Конституции Российской Федерации есть главы, посвященные компетенциям органов каждой отдельной ветви власти. Например, глава 5 Конституции РФ закрепляет статус Федерального Собрания (законодательная и представительная власть). В ней представлена структура, компетенции, состав и основные формы работы. В свою очередь, глава 6 посвящена Правительству Российской Федерации, глава 7 – судебной власти и прокуратуре.

Легитимность публичной власти – это та часть научного исследования, которая приобрела важное значение в нашей стране в последние годы. Легитимность государственной власти рассматривается как добровольное признание большей части населения государства права власти осуществлять управление. По мнению С. Липсета, легитимность государственной власти носит оценочный характер, что связано со способностью системы формировать и поддерживать у масс убеждение в том, что функционирование существующих политических институтов является наилучшим [2, с. 235].

Для обеспечения доверия населения к публичной власти, стабильности в стране важной составляющей является высокий уровень национальной безопасности, что, прежде всего, выражается в защите государственного суверенитета, национальной идентичности, охране прав и свобод граждан, обеспечении законности и правопорядка внутри страны. Немаловажное значение в данном направлении имеет эффективная и продуманная внешняя политика российского государства. На наш взгляд, политика государства в международных отношениях должна работать на высокопрофессиональном уровне, соответствовать национальным интересам, что, в свою очередь, также положительно влияет на уровень легитимности государственной власти и повышает ее популярность среди населения.

Существенное значение для высокого уровня доверия населения к власти, и ее легитимности имеет моральный облик государственных служащих, а также их соответствующий уровень правовой культуры и правового сознания. Правовая культура российских государственных служащих должна базироваться на профессионализме, высоком уровне правового воспитания, квалифицированном знании того отраслевого направления, в котором они осу-

ществляют свою деятельность. При этом необходимо отметить, что важную составляющую несут высокие моральные качества лиц, находящихся у власти, и их уровень культуры. Значимым моментом является уважение государственных служащих к государству, региону, городу, сельскому поселению, где они реализуют свои полномочия, ответственности перед гражданами, чуткое отношение к их реальным нуждам и требованиям.

Эффективная законодательная политика государства, соответствующая основным принципам справедливости, гуманизма, неотвратимости права, нацеленная на решение наиболее актуальных целей и задач современного российского общества, которые бы отвечали основным требованиям и запросам населения страны, также является важным фактором обеспечения легитимности власти, стабильности правовой и политической системы, безопасности. С нашей точки зрения, то общество, которое живет в атмосфере верховенства права и закона, где закон действует эффективно и справедливо, способно к постоянному совершенствованию и развитию.

Обсуждение и заключения

Легитимность государственной власти в России является фактически основной составляющей стабильного развития нашей страны. «Стабильность – это такое взаимодействие между субъектом и объектом власти, для которого характерна определенная целостность политической системы и способность эффективно реализовывать возложенные на нее функции. Ощущение стабильности создает чувство комфорта у человека, делая привычным существующий социальный порядок» [1, с. 160]. Публичная власть и политические институты испытывают потребность в легитимности, общество ждет от власти эффективных действий, направленных на благо населения и обеспечение достойной жизни. Следует отметить, что легитимность – это взаимовыгодный социально-политический процесс между властью и обществом.

Таким образом, процесс формирования эффективно функционирующей системы публичной власти в России не завершен, что определяются динамикой политической практики, новизной и незавершенностью ее разностороннего теоретического осмысления. Дальнейшей разработки, изучения и анализа требуют проблемы разделения власти как по горизонтали, так и между ее вертикальными уровнями: федеральным, региональным и муниципальным, вопросы легитимности публичной власти.

Безусловно, рассмотренные проблемы затрагивают основополагающие интересы государства и общества и нуждаются в дальнейшем изучении.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Засияева А.С. Легитимность как необходимый элемент демократии // Право и управление. XXI век. 2018. № 2 (27). С. 156-161.
2. Липсет С., Роккан С. Структура размежеваний, партийные системы и предпочтения избирателей // Политическая наука. 2016. № 4. С. 204-235.
3. Мещеряков А.Н. Система конституционно-правовых принципов осуществления государственной власти в Российской Федерации // Научный портал МВД России. 2021. № 1 (53). С. 8-17.
4. Солодова П.А., Балашова Е.С. История и современные проблемы конституционного права Российской Федерации // Vita memoriae: Теория и практики исторических исследований. Изд-во НГПУ им. К. Минина. 2019. С. 113-115.

REFERENCES

1. Zasiyaeva A.S. Legitimnost' kak neobhodimyj element demokratii // Pravo i upravlenie. XXI vek. 2018. № 2 (27). S. 156-161.
2. Lipset S., Rokkan S. Struktura razmezhevanij, partijnye sistemy i predpochteniya izbiratelej // Politicheskaya nauka. 2016. № 4. S. 204-235.
3. Meshcheryakov A.N. Sistema konstitucionno-pravovyh principov osushchestvleniya gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federacii // Nauchnyj portal MVD Rossii. 2021. № 1 (53). S. 8-17.
4. Solodova P.A., Balashova E.S. Istoriya i sovremennye problemy konstitucionnogo prava Rossijskoj Federacii // Vita memoriae: Teoriya i praktiki istoricheskikh issledovanij. Izd-vo NGPU im. K. Minina. 2019. S. 113-115.



Информация об авторах:

Бурмистрова Юлиана Юрьевна, кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского юридического института МВД России, volna_a74@mail.ru

Микерин Андрей Александрович, кандидат политических наук, доцент, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского юридического института МВД России, amik@list.ru

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Information about the authors:

Burmistrova Yuliana Yurjevna, Candidate of Sociology (Research doctorate), Associate Professor, Associate Professor of State and Legal Disciplines, Kazan Law Institute of MIA of Russia, volna_a74@mail.ru

Mikerin Andrey Alexandrovich, Candidate of Political Sciences (Research doctorate), Associate Professor, Senior Lecturer of State and Legal Disciplines of Kazan Law Institute of MIA of Russia, amik@list.ru

Заявленный вклад авторов

Бурмистрова Юлиана Юрьевна – поиск научного материала, постановка научных задач, формирование выводов, подготовка рабочего варианта текста, доработка текста, оформление статьи по установленным требованиям.

Микерин Андрей Александрович – разработка концепции статьи, сбор, обобщение и анализ теоретического и эмпирического материала.

The authors have read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 28.03.2022.

Статья принята к публикации: 24.06.2022.

Статья опубликована онлайн: 28.06.2022.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаем.