

## РАЗДЕЛ I

### АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

*Сурен Адиебекович АВАКЬЯН —  
зав. кафедрой конституционного  
и муниципального права  
Московского государственного университета  
им. М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации  
const\_dep@law.msu.su*

УДК 342.5

---

#### ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

*АННОТАЦИЯ. В статье освещаются проблемы ограниченности реализации на практике конституционного принципа народовластия, власти в гражданском обществе, разделения властей по горизонтали и по вертикали, а также определяется основа публичной власти.*

*SUMMARY. The article highlights the problems of practical realization limitations of the constitutional principle of the sovereignty of the people, power in the civil society and horizontal and vertical power-division and defines the basis of public authority.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Народовластие, публичная власть, разделение властей.  
KEY WORDS. Democracy, public power, division of power.*

Категория публичной власти притягивает к себе любого думающего человека. Причины достаточно понятны. Во-первых, подавляющее большинство граждан — подвластные, т. е. управляемые и в этом плане зависимые люди. И каждому хочется понять не столько то, что есть власть (ясно, что это сила, которой подчиняются), сколько другое — как «взбираются» на вершины власти и есть ли ощутимые ее пределы. Во-вторых, меньшинство тех, кому принадлежит власть, данная категория интересует в прикладном плане, с позиций как упоения своими возможностями, так и уныния, поскольку власть — это обязанности и ответственность: всегда что-то надо делать, и тобой вечно недовольны.

Исследователь гуманитарной сферы, зная эти моменты, все-таки должен взглянуть на публичную власть как на категорию общественно-политическую, с точки зрения ее сущности, форм и уровней осуществления, конституционно-правового закрепления и регулирования. Его выводы могут показаться абстрактными и для обывателя, и для властьпредержащего. Однако если через ряд



объективных категорий определить закономерности публичного властвования, тогда можно ответить и на вопросы относительно того, какие механизмы наиболее приемлемы в наши дни, что делать для того, чтобы население, народ чувствовали себя участниками власти.

**1. Народный суверенитет, государственная власть, власть местного самоуправления.** Профессиональный конституционалист начнет разговор о публичной власти с понятия «народный суверенитет». Иначе говоря, в современном толковании публичная власть начинается с народовластия, т.е. принадлежности народу всей власти в обществе и государстве. Народный суверенитет — это и верховенство власти народа, ничто не может быть ее выше.

Возможно, в этом утверждении немало идеализма. Идея суверенитета народа давно известна истории философской и политико-правовой мысли, ее авторами были великие мыслители XVIII века. Она нашла конституционное воплощение в России. Ст. 3 Конституции гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». И далее: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». И еще: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Но главным для наших дней является вопрос о том, как идею воплотить в политическую практику. В России провозглашение народовластия еще не означало и не означает осуществления публичной власти непосредственно народом.

Уже в царской России идеологием была триада: самодержавие, православие, народность. Казалось бы, уже тогда уповали на народ? Нет, на самом деле народом считалось население страны как совокупность подданных императора. Власть народа как его права участвовать в решении государственных дел, тем более решать их, не было. В советское время официально объявляли о принадлежности власти то рабочим, то рабочим и крестьянам, то трудовому народу, то трудящимся. Формально говорили о народе. Но конституционно власть закреплялась все-таки не за народом, а за государственными органами. В результате десятилетий социальной переплавки и общего преодоления лишений, казалось бы, образовался единый советский народ, и потому в Конституции СССР 1977 г. [1] записали, что «вся власть в СССР принадлежит народу» (ст. 2), а «социальную основу СССР составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции» (ст. 19). Но даже сказав о принадлежности власти народу, творцы Конституции все равно зафиксировали, что «народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР». В процессе всенародного обсуждения проекта Конституции многие граждане предлагали записать, что народ осуществляет свою власть «непосредственно и через Советы», однако данная формулировка не была принята.

С удовлетворением можно констатировать, что одной из демократических реалий России, переходившей от советского к постсоциалистическому обществу, стало отражение в Конституции того, что народ не только обладает властью, но и сам ее осуществляет. Однако тут же возникли социальные и организационные вопросы осуществления народовластия.

Социальные аспекты состоят в том, что вместе с постсоциалистической демократией мы получили социальное расслоение, достаточно очевидное и во многом неизбежное в новое российское время. Появление сверхбогатого сословия сочетается с обнищанием миллионов людей. В новое время возникают вопросы: консолидируется ли вся эта масса в единый народ России? Можно ли сделать так, чтобы эти люди сообща управляли своей страной?



Отсюда организационный фактор: на словах удобно говорить о народовласти, о так называемой суверенной демократии, на деле же народ можно оставить голосующей массой. Пусть он избирает и формирует органы публичной власти, а они будут принимать решения. Кто-то может сказать: «В приведенной выше ст. 3 Конституции говорится, что высшим выражением народовласти являются не только выборы, но и референдум. И не справедливее ли будет выносить сначала на всеобщее обсуждение, а затем и на всенародное голосование больше вопросов?» Однако приходя к власти благодаря избранию народом, органы управления одну за другой отсекают возможности инструментов прямого властвования. Для начала в российский Федеральный конституционный закон 2004 г. о референдуме внесли поправки, состоящие в том, что референдум не может проводиться в последний год перед выборами Государственной Думы и Президента России (для того, чтобы не было спекулятивных инициатив референдума, рассчитанных не на его проведение, а на рост рейтинга той или иной партии). Сначала эти выборы проходили одни вслед за другими, а значит из прямого народовласти «выпадало» лишь чуть больше одного года. Но сейчас уже вносятся предложения о том, чтобы сделать интервал между думскими и президентскими выборами минимум в один год, а значит, из четырех лет властного периода два года будут закрыты для референдума.

Затем появилась еще одна, пожалуй, еще более радикальная идея: нельзя выносить на референдум вопросы, которые по законодательству отнесены к ведению органов государственной власти. Однако в таком случае любой вопрос можно закрепить за тем или иным государственным органом, на местном уровне — за органом местного самоуправления. И тогда что останется народовластию? Смысл его заключается, во-первых, в том, что проблему трудно решать органам, и они решили узнать «глас народный», или же в силу значимости вопроса или документа им надо придать силу всенародного решения. Во-вторых, и это более существенно — в государстве и обществе должны прийти к выводу, что из множества вопросов управления некоторые непременно следует решать народу — на общегосударственном, региональном или муниципальном уровнях. Сейчас это частично выполняется на уровне местного самоуправления: ряд вопросов реорганизации, преобразования муниципальных единиц требуют предварительного выявления воли населения, для чего проводится местное голосование. Необходимо подобным образом поступать и на других этажах публичного властвования.

Но в связи с этим надо определиться еще с некоторыми вопросами. Сейчас любое проявление народного властвования требует санкционирующего, разрешительного акта органа государственной власти или органа местного самоуправления. Это значит, что по желанию граждан референдум, обсуждение проекта закона, публичное слушание и т. п. не могут быть проведены. Естественно, трудно говорить о народном суверенитете, о народовласти, когда народ спрашивает согласия органа публичной власти (им же образованного!) на выражение своей воли.

Надо обратить внимание на то, что власть народа может иметь не только императивно-властные, но и консультативные формы реализации. К сожалению, проекты властных решений, законов в очень малой степени становятся достоянием не только всенародных обсуждений, но и обсуждений общественности. На уровне местного самоуправления возможность правотворческой инициативы населения провозглашена, однако почти не имеет применения. На федеральном уровне она вообще не предусмотрена. Таким образом, право народа воздействовать на органы государственной власти и органы местного самоуправления очень ограничено.

Отсюда возникает и еще один вопрос применительно к народовластию: можно ли считать своеобразными его формами — хотя бы консультативными — акции



политического протеста? К сожалению, проблема политического протестного поведения не нашла пока достаточного освещения в политологической, философской, социологической и конституционно-правовой литературе.

Таким образом, публичная, политическая власть в таких ее формах, как власть государственная и власть муниципальная имеет тенденцию к тому, чтобы в нашей стране стать властью не народа, а органов, хотя формально и образованных народом.

**2. Власть в гражданском обществе.** Но может быть народ участвует в другой форме публичной власти — общественной власти как власти гражданского общества? Надо сказать, у нас нет ясности в том, что такое «гражданское общество». Нет единства подходов к пониманию этого термина. Неслучайно на этапе подготовки действующей Конституции Российской Федерации в официальном проекте Конституционной комиссии был раздел о гражданском обществе, но в Конституцию он включен не был.

Один из распространенных подходов к гражданскому обществу, известный со времен Гегеля, заключается в том, что этим понятием охватывается все, что не относится к государству. Иначе говоря, категория «гражданское общество» фактически полностью тождественна просто обществу. Оно воспринимается как совокупность не всех населяющих данную территорию людей, а только граждан данного государства (кроме них в стране могут быть иностранцы и лица без гражданства) — отсюда и наименование его как «гражданского» («общества граждан»). Если дела общества в той или иной степени отличны от государственных, то должно быть его самостоятельное управление, т. е. своего рода публичная власть общества, отделенная от публичной власти государства. Соответственно, должны быть гарантии такой самостоятельности общества, закрепленные в конституции государства.

Преимущество такого подхода заключается в том, что предполагается не «оплетение» государством общества, а собственная жизнь последнего, определенная его независимость от государства. Недостаток же видится в том, что отделить общество от государства в целом невозможно, поэтому гарантии следует искать не в самостоятельном существовании общества, а в его взаимоотношениях с государством.

Вероятно, именно поэтому ученые на этапе развитого социализма пытались объединить общество и государство, причем совершенно обходясь без категории «гражданское общество». Для советского строя, в котором, по идеологии последнего его периода, существовали лишь дружественные внутренние компоненты, использовалось понятие «политическая система общества» (оно нашло отражение и в Конституции СССР 1977 г.), составные элементы которого — государство, правящая партия, общественные организации и трудовые коллективы граждан.

Оставляя в стороне идеологические мотивы такого подхода, отметим, что включение государства в гражданское общество имеет свою причину, так как первое появилось и существует как инструмент управления определенной совокупностью общественных дел, которые в результате стали делами государственными. Опасность же состоит в том, что государство — такой «монстр», который, однажды возникнув и став необходимым, никак не может остановиться и подминает под себя (или может подмять) все большее и большее число дел, возникающих в обществе. Поэтому трудно сказать, что лучше: включить его в структуру общества (гражданского общества) и четко обозначить сферы его компетенции или же отделить общество от государства. Те, кто ищет пути предотвращения возникновения авторитарных режимов, предпочитают отделять гражданское общество от государства, и тогда неизбежно надо выделять власть в гражданском



---

обществе как разновидность публичной власти, отделенной от государственной власти.

Правда, для этого необходимо, чтобы общество достигло определенного качественного уровня развития. Прежде всего в нем должны быть возможности идеологического многообразия и политического плюрализма. Если граждане могут свободно выражать свое мнение, если для распространения взглядов они вправе создавать различные, в том числе и политизированные общественные объединения — налицо такое состояние общества, при котором оно может именоваться «гражданским». Если нет возможности создавать разные объединения — гражданского общества нет.

Сторонники этого подхода не сводят гражданское общество лишь к идеологическому многообразию и политическому плюрализму, но называют более широкий круг компонентов такого общества. Этот взгляд и проявился наиболее ярко в проекте Конституции 1990 года. В раздел «Гражданское общество» включались: 1. Собственность, труд, предпринимательство. 2. Общественные объединения. 3. Воспитание, образование, наука, культура. 4. Семья. 5. Массовая информация.

Следовательно, при данном подходе гражданское общество можно трактовать как обеспечение определенного уровня экономического, социального, организационного, духовно-нравственного, межличностного и информационного состояния общества. Если названные компоненты присутствуют, гражданское общество есть.

Подобный подход имеет свои несомненные достоинства. Ценность категории «гражданское общество» видится в том, что она рассматривается как неотъемлемый элемент конституционного строя. Иначе говоря, демократическим является такой общественный строй, в котором компоненты гражданского общества получают конституционное отражение, т. е. основу своего существования и развития в конституции государства. Причем дело не в формальном наличии категории «гражданское общество» в конституции. Существенно другое: названные выше характеристики гражданского общества должны также найти конституционное воплощение в других конституционных конструкциях и терминологическом оформлении.

Итак, категория «гражданское общество» ценна тем, что предполагает высокий уровень развития общества или движение к нему. Это общество сознательных граждан и активных участников общественных процессов; в нем существует внутреннее единство во имя стратегических социальных и политических целей, нет условий непримиримой конфликтности различных общественных слоев, групп, сил; предполагается наличие общественных дел и самостоятельных общественных механизмов управления ими; общество не противопоставляется государству, а исходит из потребности в конструктивном взаимодействии с ним; общество проявляет максимальное внимание к человеку, его личным заботам и проблемам, воспитывает граждан в духе сочетания индивидуальных и общественных интересов.

Категория «гражданское общество», понимаемая в этом плане, может быть отражена как одна из черт конституционного строя России (степень «наличия» у нас такого общества не может быть предопределяющей, т. к. к нему надо стремиться. Но рассматривая конституционные основы гражданского общества и наличие у него самостоятельных дел, надо хорошо представлять те опасности, которые с этим связаны.

Одна опасность состоит в том, что посредством норм конституционного права можно не только запретить некоторые объединения граждан — например, экстремистского толка. Если бы все сводилось к этому, такую роль права



можно было бы лишь приветствовать. Но более существенно то, что посредством нормы права можно закрепить такое понимание вреда какого-то объединения, которое затем можно легко применить к нежелательному объединению — потому что оно оппозиционно, не лояльно к стоящим у власти и т. д. Его можно объявить «экстремистским», «антиобщественным» и т. п., что уже происходило в нашей стране.

Кроме того, можно использовать другой прием: количество. Как известно, любое движение на первых этапах является скромным по числу сторонников. Если не дать им возможности раздуть костер, то яркого пламени не получится. Государственная власть и пришедшая к власти политическая партия посредством корректировки нормы конституционного права могут на корню пресечь политический организационный плюрализм, установив легальность существования в качестве политической единицы объединения с повышенной численностью членов. Так было сделано в России посредством увеличения минимальной численности политической партии с 10 до 50 тысяч членов. Тем самым возможным политическим соперникам сразу поставили препятствия, поскольку собрать такое число людей в одну партию даже в России невозможно.

Есть и еще один конституционный прием: разрешить участвовать в политической жизни одним организациям и не дать этого права другим. К примеру, ранее в кампаниях по выборам участвовали общественные движения, общественные организации. Теперь все они не имеют такого права, оно осталось лишь у одного вида общественных организаций — политических партий.

Другая опасность наличия у гражданского общества собственных дел видится в том, что всегда есть силы, которые хотят политически нейтральное развитие гражданского общества превратить в политическую линию. Со временем меняются лишь средства. В советский период идеологием стала названная выше «политическая система общества», а ее лидер — коммунистическая партия — была руководящей силой как в государстве, так и в обществе. В наши дни пока остерегаются известную партию объявить «руководящей и направляющей». Предлагаются несколько иные механизмы.

Для начала решили в интересах управления гражданским обществом создать такую единицу, как Общественная палата Российской Федерации. В ее задачи входит влияние на законодательную деятельность, представление своих заключений и экспертиз по законопроектам, защита прав и свобод граждан. Общественная палата фактически планировалась как руководитель гражданского общества, этой формы публичной власти.

Надо сказать, что она даже получала приоритет перед политическими партиями в организации жизни общества, поскольку Закон об Общественной палате запретил членам политических партий быть членами Общественной палаты. На вопрос о том, как они будут сосуществовать (политическая партия просто обречена на то, чтобы найти свое место и нишу в гражданском обществе, и неизбежно будет конкурировать с Общественной палатой), ни законодатель, ни лидеры не дали внятного ответа.

Однако первые же шаги Общественной палаты показали, что никакого влияния она не имеет. Законодатель мало обращает внимания на оценки Палатой законопроектов. А попытки защитить права и интересы простых людей со стороны Общественной палаты, как показали события в Южном Бутово, властями игнорируются.

Возникает вопрос: возможен ли некий орган управления гражданским обществом, автономный от государства? Мы считаем, что это весьма сомнительно. Сугубо самостоятельной жизни гражданского общества почти нет, в большинстве своих проявлений она так или иначе переплетается с жизнью государства. И само



государство заинтересовано в том, чтобы его решения были приняты гражданами как выражающие их интересы и выполнялись. Поэтому существование двух параллельных органов управления (один — государством, другой — обществом) почти нереально. Если какое-то объединение берет на себя миссию руководства жизнью общества, то рано или поздно оно либо превратится в политическую партию и — наряду с руководством обществом — будет стремиться к государственным должностям; либо будет пытаться самостоятельно направлять государственные органы, однако в этом случае рано или поздно они «поставят на место» структуру общества, пытающуюся руководить ими. Об этом свидетельствует опыт КПСС в нашей стране, «Солидарности» в Польше и др.

Практика свидетельствует о том, что лидером сравнительно редко становится «общественный наставник» нации, не занимающий государственного поста. Чаще лидером общества становится лицо, избираемое путем прямых выборов на пост главы государства. Рузвельт, выведивший США из экономического кризиса, был не только президентом, но и лидером нации.

Таким образом, относительно национального лидера можно сделать следующие выводы. Во-первых, руководитель государственного органа, становящийся лидером гражданского общества, — это не очень хороший вариант для самого гражданского общества. Есть опасность, мало зависящая от качеств самого человека, — подстраивание гражданского общества под государство. Во-вторых, надо быть заинтересованным в разделении управления государством и обществом по некоторым направлениям, т. е. разделении публичной власти в ее государственной и общественной формах, а это сложно в условиях объединения лидерства в государстве и обществе в руках одного человека. В-третьих, объединение в одних руках позиций государственного лидера с лидером гражданского общества может вести к авторитаризму.

### **3. Горизонталь и вертикаль власти.**

Горизонталь власти.

Горизонтальный срез публичной власти в государстве у нас выражается в закреплении разделения властей. Согласно ст. 10 Конституции РФ: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» [2].

Вопрос о разделении властей в Российской Федерации является непростым. Прежде всего, следует обратить внимание на ст. 11 Конституции, ее ч. 1 гласит: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации».

Однако при этом подходе упущено то, о чем ранее шла речь: сам народ тоже осуществляет государственную власть, об этом прямо сказано в ст. 3 Конституции РФ. Итак, в системе разделения властей надо определенным образом обозначить и непосредственное народовластие.

Но в России есть или могут существовать государственные органы, которые строго не вписываются в указанную триаду органов государственной власти.

Так, для принятия новой Конституции РФ должно быть создано Конституционное Собрание. Оно может разработать новую Конституцию РФ и даже принять ее либо утвердить текст и вынести его на референдум. Надо ли Конституционное Собрание отнести к числу органов государственной власти? Учитывая особую роль Конституции в истории страны, ее принятие народом на референдуме или Конституционным Собранием — является ли это осуществление учредительной власти самостоятельной ветвью государственной власти?



К какой ветви власти отнести президента РФ? По Конституции РФ 1993 г. президент объявляется главой государства и от исполнительной власти официально отделен. Вряд ли его можно отнести к законодательной власти, хотя он и участвует в законодательном процессе, может вносить законопроекты, подписывает и обнародует законы, а в определенных ситуациях — когда нормативное регулирование необходимо, но законы запаздывают — может регулировать общественные отношения своими указами (такие акты носят временный характер и с появлением закона должны быть отменены либо приведены в соответствие с ним). К судебной власти президента тоже нельзя отнести. В итоге исследователи статуса президента и авторы комментариев к Конституции РФ предлагают выделить власть президента из традиционной триады и назвать ее особой формой государственной власти — президентской властью. Тогда у нас надо обозначить уже пять ветвей государственной власти.

Однако это не все. О прокуратуре Конституция РФ говорит в главе о судебной власти. Но очевидно, что прокуратура не является частью судебной власти, а помещение норм о ней в указанной главе можно считать просчетом создателей конституционного текста. Если выделить еще и прокурорскую власть, учитывая ее особые функции и задачи, тогда ветвей государственной власти в РФ будет шесть.

Логика отделения от общих групп органов со специфическими функциями привела ряд авторов к выделению еще нескольких ветвей власти. Так, давно и активно обсуждается вопрос о том, считать ли Банк России государственным органом РФ, государственным учреждением или хозяйствующим субъектом. Те, кто считает Банк России государственным органом, исходя из его независимости от других государственных органов, особенно от Правительства РФ, склонны говорить о наличии еще одной ветви государственной власти в РФ — банковской власти.

В России создан специальный государственный орган финансового контроля — Счетная палата РФ; аналогичные органы появились и в субъектах РФ. Могут существовать иные государственные специальные органы с контрольными задачами. С учетом наличия таких органов говорят о контрольной государственной власти.

В стране стала активно действовать система избирательных комиссий, организующих различные виды выборов. Верхние звенья этой системы — Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов РФ — закон называет государственными органами. Таким образом, появилось предложение говорить об избирательной власти.

Мы привели самые упрощенные вариации, но есть и более усложненные модели. Например, порой предлагают объединить финансовые органы исполнительной власти, государственные банки и счетные палаты в финансовую власть. А прокуратуру, надзорные органы системы исполнительной власти — в надзорную (надзорно-контрольную) власть. Однако даже при таких вариациях неясно, куда отнести некоторые органы — например, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и аналогичных уполномоченных в субъектах РФ.

**Вертикаль власти.**

Вертикаль власти предполагает разделение властных функций по уровням системы государственных органов. В условиях Российской Федерации это федеральный уровень, уровень субъектов РФ и уровень местного самоуправления (которое хотя и является негосударственной категорией, но участвует в управлении общественными, а частично, по поручению государства, — также и государственными делами).

При внесении 21 апреля 1992 г. изменений и дополнений в Конституцию РФ 1978 г. был отражен принцип разделения властей в обоих названных аспектах. Ст. 3 в новой редакции гласила, что система государственной власти в РФ основывается на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а



также разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и местным самоуправлением.

Действующая Конституция РФ отражает только первый аспект и, к сожалению, опускает второй. Между тем в федеративном государстве разделение государственной власти по уровням крайне необходимо: если в ч. 1 ст. 11 Конституции говорится, что государственную власть осуществляют федеральные органы, а в ч. 2 той же статьи обозначено, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти, то необходимо разграничение их функций. Если ст. 12 Конституции провозглашает местное самоуправление и говорит о его самостоятельности, ее обеспечение также предполагает наличие этого уровня властных полномочий.

Эти проблемы очень злободневны и не могут быть во всех деталях освещены в рамках одного сообщения. Отметим лишь некоторые аспекты, прямо связанные с проблемами публичной власти.

Во-первых, России досталась в наследство обширная система территориальных единиц, естественная в условиях унитарного государства, терпимая в условиях бюрократического управления, но затрудняющая организацию руководства в федеративном государстве. Здесь нельзя обойтись без самостоятельности субъектов Российской Федерации, но они нередко эгоистичны, плохо считаются с общегосударственными интересами, проявляют региональный сепаратизм, нарушают федеральные законы. Поправляя субъекты, Федерация вынуждена прибегать к директивным мерам, что, в свою очередь, означает использование бюрократического управления.

Мы предлагаем пойти по пути централизации правового регулирования общественных отношений. В ст. 72 Конституции Российской Федерации записаны предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ — около 50 позиций. И совсем не требуется, чтобы по каждому вопросу непременно были развернутые акты субъектов РФ. Граждане Российской Федерации должны жить по единым законам, местные законы могут лишь отражать местные особенности и условия. Что же тогда делать субъектам Российской Федерации? Творчески применять единые законы. Тогда будет достигнута гармония общегосударственных и региональных интересов.

Во-вторых, уже около двух десятков лет Россия является «заложницей» идей местного самоуправления, закрепленного в Конституции РФ не просто как формы власти народа (это как раз неплохо), но управления, организационно отделенного от государственной власти.

Складывается ощущение, что местное самоуправление стало неким идеологизмом в публично-властной сфере, о котором в государстве много говорят, но на практике делают все, чтобы лишить его властных прав и возможностей. Сначала даже были утверждения о том, что местное самоуправление — вообще не властная деятельность. Потребовалось вмешательство Конституционного Суда РФ: в одном из своих постановлений он четко определил, что местное самоуправление — это тоже форма публичной власти, что предполагает обязательность решений, принятых на местных референдумах или органами местного самоуправления. В 2003 г. приняли новый ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», но полностью Закон не могут ввести в действие: за недолгие четыре с небольшим года уже приняты 30 законов о поправках к нему. Назовем три, как нам думается, главные причины.

Первая видится в том, что местное самоуправление бедно, оно живет на дотации государства. В нашей стране местные доходы не превышают 12 процентов.



Другая причина заключается в том, что местное самоуправление так и не стало властью народа. Население очень мало участвует в местной жизни, и местное самоуправление уже давно стало властью органов.

Отсюда третья причина неудач местного самоуправления: органов местного самоуправления слишком мало. Управленческие звенья, обслуживающие население, все чаще и чаще уводят из сферы местного самоуправления. Основные службы, куда приходит население, расположенные на территории муниципального образования, организационно отделены и независимы от муниципального руководства: подразделение регистрационной службы, бюро технической инвентаризации, отделение пенсионного фонда, органы внутренних дел, миграционной службы, служба занятости населения, налоговая служба. Сегодня в этих органах люди отстаивают огромные очереди, где-то записываются с 4-х часов утра, теряют дни, испытывают унижения и чванство чиновников. А в муниципальных коридорах в это же время обычно затишье. И многие спрашивают, зачем нам муниципальная власть, если она ничего не может?

**4. Основы публичной власти.** Очень важный аспект публичной власти — должны ли быть у нее основы, и если да — как они выглядят?

Эта проблема изучается политологией, социологией, особенно при анализе социальной структуры общества. Конституционалисты ее почти не касаются.

Напомним, что в Конституции СССР 1936 г. были понятия политической и экономической основ государства. В Конституции СССР 1977 г. Советы народных депутатов назывались политической основой СССР, основу экономической системы СССР составляли социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности, была и провозглашена социальная основа СССР — нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции.

Надо ли понятия «основ государства», «основ публичной власти» оставить для истории или же возродить их с новым научным наполнением? Автор не готов дать окончательный и однозначный вариант ответа.

Провозглашение одного вида органов — Советов — политической основой государства объяснялось тем, что именно они имели верховенство во всей системе органов государства. Теперь провозглашен принцип разделения властей, и все ветви конституционно равны. На деле верховенство имеет, конечно, Президент Российской Федерации, но провозгласить это в качестве конституционной основы нашего государства тактически опасно. Рисуем утверждать, что социальная основа государства как совокупность его граждан осталась той же, сегодня не употребляют прежних понятий, но все равно рабочие, крестьяне и интеллигенция существуют. А попытки создать «средний класс», да еще составляющий 60% населения — это явное недоразумение. В любой стране 7-8% населения — работодатели, 92-93% — люди наемного труда. Это и есть расслоение, а отнюдь не уровень жизни; богатые управленцы — все равно зависимые лица, в период дефолта 1998 г. их тысячами увольняли из банков и фирм. Следовательно, никакое сословие эти люди не образовывали.

Конечно, основой власти по-прежнему остается собственность. Если вести речь о видах собственности, то очевидно, что никакая из них — частная, государственная, муниципальная и др. — не вправе единственно претендовать на то, чтобы быть основой власти. Следовательно, основой публичной власти является собственность как обобщенное понятие. Для этого есть следующие предпосылки. Собственность является основой форм хозяйствования; все формы собственности должны служить благу человека и государства; у всех видов собственности есть социальная функция, они дают заработок и налоги; наконец,



ключевым является и понятие «собственность обязывает», обуславливая служение собственности публичным задачам.

Таким образом, публичная власть — фундамент жизнедеятельности общества и государства. Она требует совершенствования каждой из форм публичной власти, соединения их задач в интересах народа России.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция СССР (1977 г.).
2. Конституция Российской Федерации (1993 г.).

**Геннадий Николаевич ЧЕБОТАРЕВ** —  
*ректор Тюменского государственного университета  
зав. кафедрой конституционного и муниципального права  
Института государства и права,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации*  
*rector@utmn.ru*

УДК 342.33(470+571)

---

### **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**АННОТАЦИЯ.** *Статья посвящена исследованию статуса государственно-общественных объединений в РФ. Особое внимание уделяется такому подвиду государственно-общественных объединений, как государственно-общественные органы, в частности, Общественной палате Российской Федерации, комиссиям по вопросам помилования, органам судейского сообщества в Российской Федерации.*

**SUMMARY.** *The article is devoted to examination of Russian Federation state public association status. The primary importance is given to such subtype of state public associations, as state public bodies, Public Chamber of the Russian Federation, pardoning commission, Russian Federation judicial community institutions in particular.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** *Разделение властей, государство и гражданское общество, государственно-общественные органы.*

**KEY WORDS.** *Division of power, state and civil community, state-and-public bodies.*

Более десяти лет прошло с тех пор, когда нам довелось в докторской диссертации, посвященной реализации конституционного принципа разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации, изложить свое видение проблемы функционирования и взаимодействия ветвей власти.

Анализ фактического положения президента РФ в системе разделения властей, его исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти привели нас к выводу о наличии в реальной действительности президентской власти как самостоятельной ветви власти [1; 134-157].

За прошедшее время появилось немало публикаций, подтверждающих и развивающих этот вывод. И в настоящее время президент осуществляет власть в полном объеме. Конечно, нельзя отрицать, что с образованием в Государственной Думе РФ фракции партии «Единая Россия» и формированием конституционного большинства депутатов от этой партии, с занятием В.В. Путиным постов Председателя Правитель-