

Раздел I

КОНСТИТУЦИОННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

УДК 342.5

Дмитрий Александрович Авдеев
Тюменский государственный университет
Россия, Тюмень
ronner@mail.ru

**ПРОБЛЕМЫ ЛЕГИТИМНОСТИ
ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

Аннотация: в статье исследуются конституционные основы легитимности органов государственной власти, делается вывод о соответствии осуществляемой ими деятельности политическим интересам российских граждан. Подчеркивается, что легитимность органов публичной власти включает два аспекта их функционирования: во-первых, образование (формирование) их с учетом политических предпочтений большинства избирателей, и, во-вторых, выражение народной воли и соблюдение интересов граждан данными органами власти в ходе осуществления ими своей деятельности.

Ключевые слова: легальность, легитимность, органы публичной власти, демократия, государственная власть, выборы, государственное управление

Проблематика народовластия, включая вопросы легитимности, порядка образования (формирования) органов государственной власти и местного самоуправления, по нашему глубокому убеждению, относится к числу фундаментальных вопросов организации публичной власти современного государства.

Принято считать, что республиканская форма правления обеспечивает демократичность управленческого процесса, его легитимности, создает предпосылки, позволяющие избегать концентрации властных полномочий в одном политическом центре. Однако как показывает опыт государственного строительства, к установлению тоталитарного режима в большей степени тяготеют государства с республиканской формой правления. Тем не менее большинство современных монархий характеризуются как государства с развитой либерально-демократической концепцией прав человека и устоявшимися институтами демократии. В настоящее время существенных отличий между парламентарными монархиями и парламентскими республиками не существует. Из чего можно заключить, что монархическая и республиканская формы правления в современный период развития государственности фактически не противопоставляются друг другу по критериям демократичности, развития народовластия и легитимности публичной власти. Фактически потеряло актуальность противопоставление республики как наиболее демократической формы государственного устройства по сравнению с монархическим, утратило свое былое юридическое противостояние их как антагонистических по отношению к друг другу категорий.

Ранее ключевое отличие монархии от республики заключалось не только в том, что монарх не избирается населением страны и верховная власть по сути узурпируется правящей династией, а в том, что при республиканской форме правления имеется легальная (законная) возможность формирования органов публичной власти с учетом интересов различных общественных сил. Следовательно, благодаря наличию политического и идеологического многообразия гражданам предоставлялась возможность посредством проведения периодических выборов, определиться с одним из предлагаемых способов эффективного управления государством. Избрание органов публичной власти гарантировало возможность сменяемости политических элит, находящихся у власти путем выражения политической воли избирателей как непосредственно в период избирательных кампаний и день голосования, так и используя иные институты прямой демократии.

Республиканская форма правления способствует развитию народовластия, создает условия для легитимности образования (формирования) органов публичной власти различного уровня и вида.

Сменяемость и избираемость органов публичной власти позволяют активизироваться политическим партиям. Считаем, что предшествующая легитимации государственного правления партийная борьба между различными общественно-политическими группами представляет собой цивилизованный способ осуществления властных полномочий с учетом политических пристрастий большинства граждан. Ведь посредством свободных и законных выборов образуются (формируются) представительные органы публичной власти, которые можно характеризовать как легитимные.

Придание легитимности органам публичной власти означает своего рода «народное одобрение» их дальнейшей деятельности, ее результатов и последствий. По словам А. А. Литвиновой, «самой эффективной для жизнедеятельности сильного демократического государства представляется конструкция «государство – «народ» в условиях социального партнерства» [5, с. 77–78]. Для этого необходимо создание условий социального партнерства государства и народа, когда народ и государство рассматриваются не как две противоположные стороны борьбы за выживание, а как партнеры, стремящиеся к стабильности и взаимоподдержке.

По верному замечанию С. А. Авакьяна «единственное толкование сочетания суверенитета и демократии – это правление народа посредством демократических институтов, иначе говоря, это управление государственными и общественными делами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти, причем все они действуют под контролем народа» [1]. Построение сильного государства возможно только на основе народного суверенитета, в условиях полного доверия власти и народа друг другу, что позволяет говорить о легитимности, которая в настоящее время рассматривается как цивилизационная необходимость, а народ выступает как субъект конституционного права.

К числу современных проблем легитимности публичной власти относятся не только вопросы порядка образования (формирования) их органов (кстати, до сих пор в юридической литературе обсуждается демократичность способа формирования Совета Федерации Федерального Собрания), но и вопросы доверия граждан осуществляемой органами государственной власти и местного самоуправления деятельности, одобрения проводимой политики (здесь уместно вспомнить, пенсионную реформу, касательно поднятия

пенсионного возраста, переименования милицию в полицию и т. д.).

Легитимность органов публичной власти следует рассматривать не только как согласие народа с решениями, принимаемыми органами публичной власти, но и как всеобщее одобрение и признание их организационной деятельности, выраженное через политическую волю большинства избирателей. Процедура образования (формирования) органов публичной власти должна обеспечивать легитимное свойство функциональной деятельности образуемых органов власти и управления. Легитимность означает выражение воли большинства граждан в форме пассивного доверительного акта, выраженного в свою очередь через институты непосредственной (прямой) и опосредованной (представительной) демократии [2, с. 19].

По мнению К. Ф. Завершинского, легитимность следует рассматривать комплексно, через ее проявления «в доверии к нормам, в законодательном подтверждении прав, в правовой подотчетности власти, в идеологической прозрачности (оправданности верованиями) и в исполнении взятых на себя обязательств» [4, с. 130]. Легитимность, по верному замечанию К. Шмитта, включает в себя «огромный пласт социально-психологических представлений, связанных с историей, традицией, представлениями о будущем» [6, с. 75].

Помимо этих и других проблемных аспектов функционирования публичной власти, обратим внимание еще на один. Как показывает всемирная история государства и права, на различных этапах их развития очевидна диалектика двух тенденций – централизации и децентрализации, двух начал государственного управления – концентрации и деконцентрации политической власти. Для того чтобы опираться при осуществлении компетенционных полномочий на волю большинства граждан и, соответственно, действовать от их имени (народа), органы публичной власти различного вида и уровня должны быть легитимными. Это является одним из аспектов народовластия как конституционного принципа организации публичной власти, который выступает своеобразной юридической формой легитимности. Через выборы, публичные мероприятия (собрания, митинги, шествия, пикеты и иные формы публичного выражения общественного мнения), обращения, правотворческую инициативу и иные институты непосредственной демократии проявляется содержательная сущность легитимности, что находит свое отражение

в отсутствии разрыва между деятельностью органов публичной власти и политическим волеизъявлением большинства российских граждан [3, с. 12].

В настоящее время народовластие и основанное на нем легитимация организации и деятельности органов публичной власти уступает другим современным вызовам развития государственности. Прежде всего речь идет о том, что форма государства как таковая, перестала иметь то сакральное значение, которое придавали ему сторонники борьбы за свободу и независимость. Как показывает исторический опыт развития государства и его институтов, долгое время считалось, что именно форма государственного правления и территориального устройства определяют и, оказывают существенное влияние на состояние правовой свободы в обществе, на уровень развития демократических начал публичного управления. Однако современное государство несопоставимо с аналогичной политической организацией времен Гоббса, Жан-Жака Руссо, Ш. Монтескье.

Конечно мы можем проводить некоторые параллели в исследовательских целях и сопоставлять их концепции и авторское видение формы и содержания государственной власти, а также собственно сущности самого государства. В то же время мы должны понимать, что разработанные различного рода концепции и взгляды этих и других мыслителей в тот или иной исторический период в которых они создавались не могут быть в полной мере применимы к современной государственной действительности. Хотя, безусловно, мы несколько не принижаем научные труды этих получивших мировую известность личностей, их достижений и новаторства философской мысли, скорее даже наоборот, продолжаем брать их за основу при исследовании современной сущности государства, обоснования дальнейшего развития государственно-правовых институтов.

Ценность научного наследия Д. Локка, Т. Гоббса, Ж. Руссо неоспорима и востребована современной правовой мыслью как основа для научного осмысления и понимания природы государственной власти, ее функционирования, поиска наилучшей модели эффективной организации органов публичной власти. Но не будет ли заблуждением при анализе современной организации публичной власти с учетом ее развития и объективной изменчивости рассматривать ее сущностные свойства и оценивать ее характеристики

через призму взглядов мыслителей XVI–XVIII веков? Не уйдем ли мы в историческую параллель обоснования и предвидения, характеризуя современную действительность государственно-правовой материи, основываясь на взглядах прошлого?

Можно ли при рассмотрении, к примеру, разделения властей в современном государстве основываться на идеи Ш. Монтескье о ее трехчленном строении, выделяя только исполнительную, законодательную и судебную? Как известно, современные конституционалисты выделяет целый ряд таких ответвлений государственной власти (учредительная, избирательная, контрольная, президентская, прокурорская, финансовая, и т.д.). Таким образом, полагаем, что использование взглядов из прошлого на современные реалии эволюции государственности, равно как и суждения о дальнейшем векторе их развития, основанных на высказываниях двухсотлетней давности, могут быть далеки от истинности и не соответствовать порядку вещей в наше время. Хотя и эта позиция субъективна и не менее спорна.

Как мы говорили выше, не играет уже существенной роли различие в формах государственного правления. Так, если ранее республика и монархия противопоставлялись друг другу как разные формы не только организации государственной власти, но и как формы бытия правовой свободы, то сейчас такие различия потеряли свою актуальность и значение. Все большую роль стала играть социальная политика современного государства. Не сомневаемся, что народ в большей степени заинтересован в обеспечении социально-экономических прав и свобод, в необходимости обеспечения достойного уровня жизни, создании условий и гарантий для самореализации человека во всех сферах жизнедеятельности. Как нам кажется, в настоящее время при сопоставлении важности и значимости политических прав и свобод с одной стороны и социально-экономических – с другой, приоритет отдается последним. Так как важно не столько образование (формирование) органов публичной власти на основе политической воли большинства, сколько выражение этой воли и соблюдение интересов граждан данными органами власти в ходе своей организационной деятельности, при осуществлении компетенционных полномочий. Следовательно, легитимность понимается не только как образование (формирование) органов государственной власти и местного самоуправления с учетом политических интересов и иных предпочтений большинства избирателей,

но выражается в функционировании их с учетом реализации конституционных принципов демократизма. В этой связи норма ст. 18 Конституции Российской Федерации, устанавливающая что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной и исполнительной власти, выступает квинтэссенцией функционирования публичной власти.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Точка отсчета – народ. Понятия «суверенитет» и «демократия» соединит воедино только подлинное народовластие // Российская газета. 2006. 28 окт.
2. Авдеев Д.А. Конституционализация легитимности в России: правовая потребность или цивилизационная необходимость // Государство и право. № 8. 2019.
3. Авдеев Д.А. Легитимность публичного управления: конституционный принцип или легализация народовластия // Уральский Форум конституционалистов (Екатеринбург, 1–6 октября 2018 года) / отв. ред. М. С Саликов. – Екатеринбург: Издательский дом Уральского государственного университета, 2019. – Выпуск 4.
4. Завершинский К.Ф. Легитимность: генезис, становление и развитие концепта // Полис. 2001. № 2.
5. Литвинова А.А. Народовластие как основа конституционного строя сильного государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96).
6. Шмитт К. Политическая теология. М., 2000. С. 75.3. Грэм Т. Меньше – лучше // Рос. газ. 2017. 13 февр.

Dmitry Aleksandrovich Avdeyev
Tyumen State University
Russia, Tyumen
ronner@mail.ru

PROBLEMS OF LEGITIMITY OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN RUSSIA

Abstract: the article explores the constitutional foundations of the legitimacy of public authorities, concludes that the activities carried out by them are in line with the political interests of Russian citizens. It is emphasized that the legitimacy of public authorities includes

two aspects of their functioning: firstly, their formation (formation) taking into account the political preferences of the majority of voters, and secondly, the expression of the people's will and respect for the interests of citizens by these authorities in the course of their exercise of their activities.

Key words: legality, legitimacy, public authorities, democracy, state power, elections, public administration

УДК 347.195

***Анастасия Ивановна Андриенко**
Сургутский государственный университет
Россия, Сургут
fsr.surgut@gmail.com*

**ИМУЩЕСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА
СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Аннотация: в статье рассмотрены нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, определяющие имущественную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации. Определены модели нормативного регулирования имущественной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации. Сделан вывод о недостаточности правового регулирования имущественной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций с одной стороны, и о важности такого регулирования с другой. Делается вывод о необходимости совершенствования законодательства субъектов РФ в сфере имущественной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и уяснения публично-правовой природы социально ориентированных некоммерческих организаций.