

Раздел 1

РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

УДК 342.34; 342.31

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

ЛЕГИТИМНОСТЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП, ИЛИ ЛЕГАЛИЗАЦИЯ НАРОДОВЛАСТИЯ

Аннотация: Современное государство базируется на принципах народовластия и демократического устройства, что предполагает участие граждан в публичном управлении. При рассмотрении демократических начал российской государственности на первый план выходят проблемы легитимности осуществления публичной власти. В статье исследуются конституционные основы легитимности органов государственной власти, делается вывод о соответствии осуществляемой ими деятельности политическим интересам российских граждан.

Ключевые слова: легальность, легитимность, органы публичной власти, Конституция Российской Федерации, демократия, государственное управление, выборы, народ

Российская Федерация, как и большинство государств, провозглашает народовластие основой государственного управления, в связи с чем устанавливает соответствующие принципы демократизма. Так, в ст. 2 Конституции (Основном законе) РСФСР от 12 апреля 1978 г. закреплялось, что вся власть в РСФСР принадлежит народу, который осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР. Статья 3 Конституции Российской Федерации 1993 г. устанавливает, что

носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Сегодня при рассмотрении демократических начал российской государственности на первый план выходят проблемы легитимности осуществления публичной власти, так как эффективное функционирование органов власти возможно не только при их легальном формировании, но и, что самое главное, при образовании их на основе воли большинства граждан, что и придает им свойство легитимности.

В советский период демократизм носил идеологический характер и характеризовался централизованностью. В наше время была принята попытка на конституционном уровне отойти от примата идеологических установок и создать условия для подлинно демократического уклада общественной жизни и публичного управления. Установление на конституционном уровне принципа народо-властия позволяет говорить о легитимности образования высших органов публичной власти различного уровня и осуществлении ими своих полномочий от имени и во имя народного большинства. Безусловно, что положения Конституции теряют всякий смысл и значение, если они в действительности не подкреплены этой «народной волей», которая придает легальный характер деятельности образованных органов власти и управления, а также имеет свойство легитимности осуществления властных полномочий. При этом формирование органов публичной власти осуществляется на основе доверия большинства избирателей, выразивших свои политические убеждения и пристрастия посредством выборов, референдума и иных институтов и форм демократии. Следовательно, народовластие является конституирующим началом в организации и деятельности органов публичной власти различного уровня [1, с. 106].

Признание того, что единственным источником власти и носителем суверенитета в России является ее многонациональный народ, имеет важное значение для нашего государства, которое позиционирует себя как цивилизованное, правовое и демократическое. Как известно, юридическое декларирование этого важного постулата без создания соответствующей нормативно-правовой базы и основанной на ней деятельности органов публичной власти любого уровня будет недостаточным. Таким образом, о легитимности публичного управления можно говорить только в том случае, когда это

подтверждается фактическими обстоятельствами. Способы образования (формирования) органов государственной власти и управления, а также их непосредственная деятельность позволяют оценить их эффективность, используя различного рода показатели и критерии [2, с. 5].

Категория «легитимность», ее типы и сущность были предметом анализа зарубежных исследователей. К примеру, М. Вебер рассматривал легитимность с позиций признания власти правителей и обязанности управляемых ей подчиняться, выделяя при этом три ее типа: традиционный, харизматический, рационально-легальный. При этом данные типы могут дополнять друг друга или быть взаимосвязаны [3, с. 25–26]. По мнению американского политолога Д. Истона, «сущность легитимности сводится к тому, что источником власти выступают идеология, политический режим и политическое лидерство, а граждане поддерживают политические устремления высших органов власти и управления, осознавая правильность принимаемых ими решений» [4, с. 319–330].

Французский политолог Ж. Шабо рассматривал легитимность как «адекватность реальных или предполагаемых качеств управителей подразумеваемому или ясно выраженному согласию управляемых» [5, с. 160]. На этой основе он выделял четыре типа легитимности – демократическую, идеологическую, технократическую и онтологическую. Ю. Хабермас легитимацию власти рассматривает как интеграцию общества, большинство членов которого поддерживают ценности и нормы, провозглашаемые властью, «чтобы удовлетворить эти притязания, т. е. показать, почему существующие институты достойны и правомочны осуществлять законную власть таким образом, чтобы реализовались основополагающие для идентичности общества ценности» [6, с. 183]. По верному замечанию К. Шмитта, легитимность включает в себя «огромный пласт социально-психологических представлений, связанных с историей, традицией, представлениями о будущем» [7, с. 75].

Взгляды ученых на юридическую концепцию легитимности в целом схожи и сводятся к пониманию ее не только как согласия народа с принимаемыми органами публичной власти в соответствии со своей компетенцией нормативными правовыми актами, но и как всеобщее одобрение и признание их организационной деятельности, выраженное через политическую волю большинства избирате-

лей. Таким образом, установленная законом процедура образования (формирования) высших органов государственной власти должна обеспечивать легитимное свойство организационной деятельности образуемых органов власти и управления, которые формируются посредством волеизъявления избирателей, непосредственно принимающих участие на выборах или в иных формах выражая свою политическую позицию [1, с. 100]. Иными словами, легитимность означает выражение воли большинства граждан в форме пассивного доверительного акта, выраженного в свою очередь через институты непосредственной и опосредованной демократии.

Отражением процесса легитимации органов публичной власти безусловно являются выборы как одно из средств проявления народовластия. Однако избирательные кампании последних лет вызывают достаточно оживленную критику ученых-правоведов. По верному замечанию А. А. Керимова, в качестве основного индикатора «делегитимизации политической власти выступает уровень политического протеста населения. Первоначально протест может выражаться в виде абсентеизма, снижения показателей на выборах, референдумах и т. д., которые свидетельствуют о низком уровне легитимности. За этими проявлениями может последовать активная фаза протеста, направленная на свержение существующей власти с последующим распадом политического режима» [8, с. 88].

Этому протесту обычно способствует предшествующая практика формирования (образования) органов государственной власти. Так, был период, когда формирование в нашей стране высших органов государственной власти федерального и регионального уровней осуществлялось с определенной долей «косвенного представительства». Так, в период с 2004–2010 гг. главы субъектов Федерации по представлению Президента РФ наделялись полномочиями региональными парламентами, что исключало возможность реализации избирателями соответствующего субъекта Федерации своего активного и пассивного избирательного права, предусмотренного ст. 32 Конституции РФ. Выборы депутатов Государственной Думы в 2011 г. проводились по пропорциональной системе по обезличенным спискам. По верному замечанию М. С. Саликова, «отсутствие опыта участия в политической жизни в условиях многопартийной системы, переход к чисто пропорциональной избирательной системе будет способствовать обезличиванию власти, еще большему от-

далению ее от рядовых граждан» [9, с. 77]. По мнению А. А. Горбачева и А. К. Сквоикова, «переход на формирование российского парламента по пропорциональной избирательной системе резко ограничивает возможности большинства граждан РФ, политических партий в выходе на уровень принятия политических решений» [10, с. 761].

Народовластие как конституционный принцип организации публичной власти является своеобразной юридической формой легитимности. Через выборы, публичные мероприятия (собрания, митинги, шествия, пикеты и иные формы публичного выражения общественного мнения), обращения, правотворческая инициатива 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.

Таким образом, несмотря на разнообразие моделей организации публичной власти, действующих в настоящее время, общими признаками всех этих моделей являются демократическая основа государства, легитимность образования (формирования) органов публичной власти различного уровня и конституционность их функционирования. Полагаем, что данные характеристики следует рассматривать как ключевые, основополагающие. Именно «конституционализация демократического устройства общества, основанного на легитимности организации и деятельности, во многом будет способствовать обеспечению гармоничного функционирования не только всей системы публичной власти, но и политико-правового и социально-экономического развития самого общества» [11, с. 50].

Список литературы

1. *Авдеев Д. А.* Легитимность публичной власти в России // Вестн. Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. № 3. Т. 3. С. 99–112.
2. *Авдеев Д. А.* Конституционализация легитимности в современной России // Вестн. Российской правовой академии. 2017. № 3. С. 5–10.
3. *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990. 808 с.
4. *Истон Д.* Системный анализ политической жизни (1965) // Политология: хрестоматия / сост. М. А. Василик, М. С. Вершинин. М., 2000. 843 с.

5. *Шабо Ж. Л.* Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // *Полис*. 1993. № 4. С. 155–165.

6. *Хабермас Ю.* Проблема легитимации позднего капитализма. М., 2010. 264 с.

7. *Шмитт К.* Политическая теология. М., 2000. 336 с.

8. *Керимов А. А.* Легитимность политической власти: проблемы дефиниции и основные теоретические модели // *Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки*. 2015. № 1 (Т. 137). С. 81–91.

9. *Саликов М. С.* Централизм и демократия: проблемы поиска баланса // *Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы Междунар. науч. конф. Москва, 7–9 апреля 2005 г. / под ред. С. А. Авакьяна*. М.: ТК Велби, 2006. 432 с.

10. *Горбачев А. А., Сквоиков А. К.* Тенденции и противоречия в процессе формирования российского парламентаризма // *Право и политика*. 2011. № 5 (137). С. 752–762.

11. *Авдеев Д. А.* Легитимность и легальность порядка образования высших органов государственной власти // *Совершенствование правового регулирования организации и проведения выборов: дефекты законодательства и кадровый потенциал: сб. материалов / ГАУК ТОНБ им. Д. И. Менделеева; сост. И. Н. Халин, А. С. Николаев, С. В. Рыков*. Тюмень, 2017. С. 43–52.

Dmitry Avdeev
Tyumen State University
Russia, Tyumen
ronner@mail.ru

LEGITIMACY OF PUBLIC ADMINISTRATION: CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OR LEGALIZATION OF DEMOCRACY

Abstract: The modern state is based on the principle of democracy, which implies participation of citizens in public administration. When considering the democratic principles of the Russian statehood, the problems of legitimacy of public authority come to the fore. The author explores the constitutional foundations of legitimacy of public authorities, and concludes that their activities are in line with the political interests of Russian citizens.

Keywords: legality, legitimacy, public authorities, Constitution of the Russian Federation, democracy, public administration, elections, nation

УДК 342

Олег Анатольевич Бабошин

*Уральский государственный юридический университет
Россия, Екатеринбург
oleg.baboshin@mail.ru*

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация: Исследуются актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования в системе местного самоуправления. Использована общенаучная методология диалектического познания, а также исторический, сравнительно-правовой и системно-структурный методы. Проанализирован правовой статус главы муниципального образования в современных условиях. Сделаны выводы о необходимости определенных изменений действующего законодательства о местном самоуправлении. Предложена новая легальная дефиниция понятия «глава муниципального образования», обосновано положение о необходимости осуществления им своих полномочий исключительно на постоянной (профессиональной) основе, предложена новая модель муниципальной власти.

Ключевые слова: глава муниципального образования, местное самоуправление, муниципальная власть; органы местного самоуправления

Термин «глава муниципального образования» был введен в правовой оборот Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] для обозначения выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления. Интересно отметить, что само по-