

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИИ ИЛИ КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАРАДИГМА
УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ
CURRENT STATE OF PUBLIC GOVERNMENT
IN RUSSIA OR THE CONSTITUTIONAL PARADIGM
STATE GOVERNANCE**

*Авдеев Д.А.,
кандидат юридических наук, доцент
заместитель заведующего кафедрой
конституционного и муниципального права
ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»
ORCID0000-0003-4303-3614*

*Avdeev D.A.,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor
deputy head of the department constitutional and municipal law
Tyumen State University*

Аннотация: Результатом конституционно-правовой реформы 2020 года стало не просто изменение конституционного текста, но и последующая модернизация федерального законодательства, развивающего соответствующие положения Конституции в части соотношения полномочий высших органов государственной власти и сохранение баланса в государственном управлении. Современная российская модель публичной власти представляет собой единую систему органов государственной власти и местного самоуправления, взаимодействующих друг с другом с целью обеспечения эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Данное свойство публичной власти наряду с централизацией государственного управления позволяет выявить ряд особенностей взаимодействия высших органов власти и управления между собой. Исследование механизма взаимодействия Президента с иными органами власти дает основание говорить об усилении концентрации государственно-властных полномочий в руках главы государства, несмотря на кажущиеся перспективы установления некоторых элементов «системы сдержек и противовесов» в виде парламентских преференций по публичному управлению. Сложившаяся система публичной власти в России нуждается в дальнейшем аналитическом рассмотрении с целью выработки мер, направленных на повышение эффективности функционирования органов публичной власти.

Ключевые слова: конституция, публичное управление, публичная власть, принципы организации власти, дихотомия исполнительной власти.

Annotation: The result of the constitutional and legal reform of 2020 was not just a change in the constitutional text, but also the subsequent modernization of federal legislation, which develops the corresponding provisions of the Constitution in terms of the balance of powers of the highest bodies of state power and the maintenance of balance in public administration. The modern Russian model of public power is a unified system of state and local government bodies interacting with each other in order to ensure effective solution of problems in the interests of the population living in the corresponding territory. This property of public authority, along with the centralization of public administration, makes it possible to identify a number of features of the interaction of the highest authorities and administration with each other. The study of the mechanism of interaction between the President and other authorities gives reason to speak of an increase in the concentration of state and power powers in the hands of the head of state, despite the seeming prospects of establishing some elements of the "system of checks and balances" in the form of parliamentary preferences in public administration. The existing system of public power in Russia needs further analytical consideration in order to develop measures aimed at increasing the efficiency of the functioning of public authorities.

Keywords: constitution, public administration, public authority, principles of the organization of power, dichotomy of executive power.

Конституционно-правовая реформа наряду с начавшейся пандемией и распространением коронавирусной инфекции COVID-19 стали яркими событиями 2020 года. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹, равно как и связанные с его принятием и вступлением в силу процедурные особенности, стали предметом обсуждений в научной литературе.

Конституционные поправки 2020 года безусловно внесли существенные коррективы в сложившуюся систему организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Подверглась корреляции не только сама система взаимодействия высших органов государственной власти, включая процедуру образования (формирования) высших органов государственной власти, но изменены их компетенционные полномочия. Это и многое другое позволяет говорить о том, что произошло не только изменение конституционного текста, но и модернизация федерального и регионального законодательства. Как известно, был принят ряд федеральных и федеральных конституционных законов, регламентирующих статус Правительства Российской Федерации и Государственного Совета, Конституционного суда, порядок формирования Совета Федерации и пр.

Среди поправок в Конституцию значимым стало появление в ее тексте понятия «публичная власть». Так, в соответствии с ч. 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти образуют единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Установление на высшем юридическом уровне единой системы публичной власти призвано, по нашему мнению, во-первых, консолидировать деятельность всех органов государственной власти, а также и органов местного самоуправления в решении социально-экономических задач, стоящих перед государством, во-вторых, объединить усилия всех органов различного уровня в реализации прав и свобод личности, в-третьих, создать максимальные условия для координации и взаимодействия между органами власти и управления различного уровня².

Следует отметить, что правовая категория «публичная власть» обладает рядом существенных признаков, позволяющих выявить ее особенности и на их основе выработать (предложить) меры, направленные на эффективность ее функционирования в современном обществе. Однако, прежде всего, необходимо определиться, что же представляет собой публичная власть и какие элементы ее образуют. Как справедливо отмечал В.Е. Чиркин «в отечественной литературе длительное время существовало убеждение (оно сохраняется иногда до сих пор), что публичная власть и государственная власть – это одинаковые явления»³.

В советский период государственного строительства публично-властные функции управления общественными процессами сосредотачивались в органах государственной власти различного уровня. В этой связи публичная власть всегда ассоциировалась с государственным управлением, а органы государственной власти с органами публичной власти соответственно. С принятием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации произошло формально-юридическое разделение органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом статья 12 устанавливает самостоятельность органов местного самоуправления и их не вхождение в систему органов государственной власти. Таким образом, публичная власть в Российской Федерации стала иметь три уровня – федеральный, региональный (субъектовый) и местный (муниципальный). При этом, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации представляют собой государственный уровень публичной власти. Органы же местного самоуправления образуют низовой уровень публичной власти – местный (муниципальный). Обращаем внимание, что не следует рассматривать три уровня публичного управления как абсолютно обособленные друг от друга и независимые.

Правда, нельзя не отметить, что основанные на федеральном законодательстве возможности органов государственной власти вторгаться в организационную деятельность местного самоуправления признаются большинством ученых-юристов. К примеру, О.Л. Казанцева отмечает,

что «существующее положение местного самоуправления не соответствует своему конституционно-правовому закреплению. Провозглашенные государством цели, направленные на совершенствование основ местного самоуправления и обеспечение гарантий его самостоятельности, не соответствуют реальным результатам. Проводимые муниципальные реформы разрушили организационные, территориальные, компетенционные, правовые основы местного самоуправления. У местного самоуправления отсутствует достаточная и эффективная база для своего дальнейшего развития»⁴.

Судья Конституционного Суда А.Н. Кокотов в своем особом мнении отметил, что нормы федерального законодательства существенно ограничивают конституционное право граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, предусмотренное конституционными положениями статей 12, 130 131. Субъекты Российской Федерации получили неоправданно широкие права в определении способа избрания глав муниципальных образований, что «заводит муниципальные образования под регионы», встраивает в единую вертикаль власти⁵.

Тем не менее, все органы публичной власти – федеральные, региональные (субъектовые) и местные (муниципальные) должны действовать в единстве, выполняя задачи своего уровня публичной власти самостоятельно, субсидиарно, ответственно. Таким образом, единство системы публичной власти должно способствовать повышению эффективности публичного управления так как функциональная деятельность органов публичной власти преследует общие цели.

Нельзя не согласиться с С.А. Авакьяном, что «федеративная организация государства, специфика регионализма, местного самоуправления предполагают особенности построения структуры публичной власти, наличие разных организационных форм ее осуществления»⁶. При этом, в основе различного рода организационных форм осуществления публичной власти лежит принцип народовластия, а свойством организации и деятельности органов публичной власти и управления выступает легитимность осуществления властных полномочий⁷.

Наряду с рядом новшеств в Конституции нашли отражение сложившиеся в правоприменительной деятельности высших органов государственной власти отношения. В частности, это касается конституционно-правового статуса Президента в системе разделения властей. Если ранее определение места главы государства было затруднительно по ряду моментов, то сейчас, согласно ч. 1 статьи 110 Конституции можно утверждать, что Президент возглавляет исполнительную власть, осуществляя общее ее руководство.

Получила конституционное закрепление процедура назначения членов федерального Правительства и подотчетность некоторых из них Президенту непосредственно. Ранее, аналогичные нормы содержались в Федеральном конституционном законе №-2 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года. Так, в соответствии с абзацем первым статьи 32 Президент Российской Федерации назначает руководителей и заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации и руководит их деятельностью. Согласно пункту «д.1» статьи 83 Конституции глава государства назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

Эти и другие положения Конституции позволяет со всей очевидностью констатировать, что дихотомическая особенность федеральной исполнительной власти, сложившаяся в деятельности Президента с одной стороны и, Правительства с другой, нашла закрепление в акте высшей юридической силы Российской Федерации. Полномочия главы государства и главы федерального Правительства осуществляются при конституционном разделении функций по управлению различного рода федеральными ведомствами⁸, при этом сохраняется некое дублирование полномочий, которые может осуществлять как Президент, таки Председатель Правительства. К примеру, и тот, и другой могут председательствовать на заседаниях Правительства.

Подчинение ряда руководителей федеральных органов исполнительной власти непосредственно Президенту, при вхождении их в состав Правительства, которым руководит Председатель видится не совсем логичным. Как вариант, можно было предусмотреть условное разделение федерального Правительства на Кабинет Министров, возглавляемый Председателем Правительства и Совет Министров, деятельность второго курировал бы Президент.

Таким образом, современная конструкция высших органов власти и управления характеризуется явным доминированием исполнительно-распорядительных органов в лице Президента, который фактически самостоятельно формирует Правительство, часть министров которого подчиняются ему непосредственно. Преодоление этапа утверждения должности Председателя Правительства Государственной Думой легко преодолевается Президентом. При этом в случае выражения Государственной думой недоверия Правительству, сохраняется механизм возможного роспуска Государственной думы. Концентрация властных полномочий в руках главы государства в системе публичного управления говорит о продолжающейся тенденции формирования президентской власти как таковой и ее слияние с исполнительно-распорядительной.

Список цитируемой литературы:

1. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33).
2. Авдеев Д.А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10.
3. Авдеев Д. А. Легитимность публичной власти в России / Д. А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Том 3. № 3. С. 99-112. DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-99-112
4. Авдеев Д. А. Проблемы легитимации публичной власти в современной России / Д. А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 1 (25). С. 95-111. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111
5. Казанцева О.Л. Местное самоуправление в России: де-юре и де-факто // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2019. Том 5. № 4 (20). С. 115.
6. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7.

The list of the quoted literature:

1. Avakyan S.A. The structure of public power in Russia: problems of formation and development // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. No. 4 (33).
2. Avdeyev D.A. Dichotomous features of the federal executive power in Russia // Modern law. 2011. No. 10.
3. Avdeyev D.A. Legitimacy of public authority in Russia / D. A. Avdeyev // Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and legal research. 2017. Vol. 3. No. 3. P. 99-112. DOI: 10.21684 / 2411-7897-2017-3-3-99-112
4. Avdeyev D.A. Problems of legitimation of public power in modern Russia / DA Avdeyev // Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and legal research. 2021. Volume 7. No. 1 (25). S. 95-111. DOI: 10.21684 / 2411-7897-2021-7-1-95-111/
5. Kazantseva O. L. Local self-government in Russia: de jure and de facto // Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and legal research. 2019. Vol. 5. No. 4 (20). P. 115.
6. Chirkin V.E. Public power in modern society // Journal of Russian law. 2009. No. 7.

¹Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 11, ст. 1416.

² Авдеев Д. А. Проблемы легитимации публичной власти в современной России / Д. А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 1 (25). С. 97. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111.

³Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 3.

⁴ Казанцева О.Л. Местное самоуправление в России: де-юре и де-факто // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2019. Том 5. № 4 (20). С. 115.

⁵Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

⁶ Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 8.

⁷ Авдеев Д. А. Легитимность публичной власти в России / Д. А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Том 3. № 3. С. 105. DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-99-112

⁸Авдеев Д.А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 53-56.

О ПРОБЛЕМАХ СОВРЕМЕННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ: АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ON THE PROBLEMS OF MODERN LEGAL EDUCATION: ANALYSIS OF LEGAL REGULATION

Адыгезалова Г.Э.,

доктор юридических наук, доцент

заведующий кафедрой теории и истории государства и права

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

ORCID 0000-0003-3682-2121

Adygezalova G. E.,

Doctor of Law, Associate Professor,

Head of the Department of Theory and History State and Law

Kuban State University

Аннотация: В статье анализируются проблемы, связанные с высшим юридическим образованием в области юриспруденции. Раскрывается ценность образования, как социального института, который обусловлен потребностью человека в накоплении и передаче знаний и опыта. В то же время раскрывается тенденция падения значимости высшего образования, превращения обучения и получения образования в «погоню за дипломами», когда ценность образования заключается не в самосовершенствовании человека, не в расширении его знаний, не в повышении уровня его правовой культуры и правового сознания, а в экономической выгоде, которую влечёт за собой наличие диплома о высшем юридическом образовании через возможность получать высокооплачиваемые должности, реализовываться в престижной профессии. Одной из проблем является неопределённость и нестабильность правового регулирования в образовательной сфере, что выражается в частом и необоснованном изменении образовательных стандартов, в том числе по направлениям подготовки и специальностям в области юридических наук.

Ключевые слова: юридическое образование, юриспруденция, образовательный стандарт, юрист, профессия, правовое регулирование, нестабильность права.

Annotation: The article analyzes the problems associated with higher legal education in the field of jurisprudence. The value of education as a social institution is revealed, which is determined by a person's need for the accumulation and transfer of knowledge and experience. At the same time, there is a tendency of a decrease in the importance of higher education, the transformation of training and education into a "pursuit of diplomas", when the value of education is not in the self-improvement of a person, not in expanding his knowledge, not in raising the level of his legal culture and legal consciousness, but in the economic benefit, which entails the presence of a diploma of higher legal education through the opportunity to receive high-paying positions, to be realized in a prestigious profession. One of the problems is the uncertainty and instability of legal regulation in the educational sphere, which is expressed in the frequent and unjustified changes in educational standards, including in the areas of training and specialties in the field of legal sciences.