

## Раздел 1. ИССЛЕДОВАНИЯ УЧЕНЫХ-ПРАВОВЕДОВ И ПРАКТИКОВ

Авдеев Д.А.

### ВЕКТОР КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

*Аннотация.* В статье автор анализирует современные тенденции развития публичной власти, обусловленные конституционными поправками 2002 года. Особенности отечественной публичной власти на современном этапе являются централизация и концентрация полномочий в федеральном центре, курируемом Президентом, неоднозначность юридического термина «публичная власть», используемого в действующем законодательстве, изменения организационной деятельности высших органов государственной власти позволяют говорить о продолжении конституционно-правовой реформы.

*Ключевые слова:* государственное управление, конституция, конституционализм, органы публичной власти, публичная власть.

Конституционные поправки 2020 года не только внесли некоторые коррективы в организацию и деятельность высших органов государственной власти и местного самоуправления, но и в определенной степени закрепили на высоком юридическом уровне ряд важных положений, касающихся социально-экономических и политико-правовых основ общественного и государственного устройства.

Нельзя не отметить, что некоторые изменения конституционного текста по своему содержанию должны, на наш взгляд, находиться в первой и второй главах Конституции. В частности, положение статьи 67<sup>1</sup> о правопреемстве Российской Федерации, преемственности в развитии Российского государства, признании исторически сложившегося государственного единства, памяти защитников Отечества, защите исторической правды, детях как важнейшем приоритете государственной политики, не вполне укладываются по своему содержанию в «Федеративное устройство». К числу иных конституционных норм и положений, которые должны иметь юридическую прописку в первой и второй главах Конституции можно отнести нормы о культуре в Российской Федерации как уникальном наследии всего многонационального народа (ч. 4 ст. 68), культурной самобытности народов и этносов, поддержке соотечественников, находящихся за рубежом (ч. 2 и 3 ст. 69). Также мы убеждены, что положение статьи 75<sup>1</sup>, которое закрепляет, что в Российской Федерации создаются условия для экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, норма об уважении труда граждан и обеспечении защиты их прав (ч. 5 ст. 75) равно как и аналогичные нормы, не имеющие непосредственного отношения к федеративному устройству, должны находиться соответственно в главах «Основы конституционного строя» или же «Права и свободы человека и гражданина».

Думается, что ответ на вопрос – почему подобные изменения конституционного текста не были внесены в вышеуказанные главы очевиден в силу того, что это требует пересмотра Конституции. Более того, пересмотр Конституции невозможен в настоящее время по ряду обстоятельств. Во-первых, до сих пор не принят федеральный конституционный закон о Конституцион-

ном Собрании, который бы регламентировал порядок его образования и деятельности. Во-вторых, в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19 и продолжающихся в этой связи правовых ограничениях, затруднительно реализовывать какие-либо формы непосредственной демократии, к числу которых относится и референдум, а возможность его использования, как известно, предусматривается при пересмотре Конституции. В-третьих, пересмотр Конституции требует тщательной подготовки и достаточного времени для обсуждения достаточной потребности внесения подобных изменений в текст Конституции.

Однако, полагаем, что в настоящее время имеется необходимость разработки и принятия новой российской Конституции. По нашему глубокому убеждению, конституционные поправки 2020 года являются началом конституционно-правовой реформы, которая в итоге приведет к разработке нового проекта Конституции. По сути, принятие очередной российской конституции станет новым этапом в государственном строительстве и развитии публичной власти. В истории государственного управления можно выделить периоды, которые существенно повлияли на развитие отечественной публичной власти и государственно-правовых институтов. К числу наиболее значимых с позиции государственного управления, следует отнести «процесс централизации» во время правления Ивана IV Грозного, периоды «реформ Петра I», «реформ» Александра II, «контрреформ» Александра III.

Безусловно, что революционные события 1917 года кардинально изменили эволюцию отечественной публичной власти, определив вектор на строительство социалистического государства с дальнейшим переходом к коммунистическому обществу. Однако, этому не суждено было сбыться и, в конце 80-х начале 90-х годов XX века российское государство и право вновь подверглись модернизационным процессам. На этот раз курс был взят на построение правового, демократического, федеративного государства с республиканской формой правления. Таким образом, за XX век Российское государство меняя свою форму, а вместе с ним систему высших органов публичной власти и управления, оказывалось в трех разных по своей сущности государственных эпохах, переходя из родной в другую не совсем эволюционным путем [1, с. 6].

В этой связи примечательным является то обстоятельство, что несмотря на изменение формы государства, которое заключалось в переходе от сложного унитарного государства с элементами автономий и наличием административно-территориальных единиц с особым юрисдикционным статусом (Российская Империя), к установлению формального федеративного устройства в основе которого лежала унитаристская модель организации публичной власти (РСФСР), а в последующем с предпринятой попыткой установления фактического федерализма и совершенствования государственно-территориального устройства (Российская Федерация), сохранялось сущностное свойство отечественной публичной власти – централизация полномочий и единоначалие стиля управления. Данное обстоятельство не может не оказывать влияние на

проводимую государственную политику, определяя ее эффективность и результативность[2, с. 160].

Известно, что одним из новшеств конституционных поправок 2020 года стало употребление в конституционном тексте многоаспектного с научной позиции термина «публичная власть». Согласно положениям Конституции, органы государственной власти и местного самоуправления входят в единую систему публичной власти. При этом норма о самостоятельности органов местного самоуправления и не вхождение их в систему органов государственной власти сохраняется (ст. 12 Конституции). Из этого можно заключить, что фактически сложившаяся система публичной власти имеет трехуровневую структуру, которую составляют федеральный, региональный (субъектный) и местный (муниципальный) уровни соответственно. При этом, федеральный и региональный (субъектный) представляют государственную власть.

Однако, наверно, не стоит сводить понимание публичной власти сугубо только с позиции совокупности органов власти и управления различного вида и уровня. В частности, С.А. Авакьян, считает, что публичная власть достаточно широкое явление, «основой которого является принадлежность всей полноты власти народу и ее осуществление в трех формах: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления»[3]. Представляют интерес размышления профессора О.А. Кожевникова, который справедливо говорит о том, что после конституционных поправок 2020 года в вопросах организационной деятельности местного самоуправления уклон был сделан на приоритет нормативного регулирования на уровне федеральных и региональных законов, а «подобное законотворческое усиление не всегда способствует качественному текстуальному выражению нормативных предписаний»[4, с. 71].

Большинство ученых-муниципалистов считают, что включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти ставит под сомнение самостоятельность местного самоуправления как такового. Например, 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»[5, с. 115].

По верному замечанию А.Н. Кокотова, судьи Конституционного Суда, 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 власти[6].

Таким образом, закрепление в тексте Конституции понятия «публичной власти», а в последующем в действующем законодательстве, должно прежде всего исходить из концептуальных основ ее понимания. Так, анализ положений Конституции и некоторых норм федерального законодательства, позволяет заключить, что в единую систему публичной власти входят не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и иные государственные органы.

С одной стороны, логика федерального законодателя о введении в законодательный оборот термина «публичная власть» понятна – необходимо было консолидировать усилия всех уровней публичной власти – федерального, регионального (субъектного) и местного (муниципального), объединив их в единую систему публичной власти. С другой стороны, памятуя о научно-исследовательском дискурсе содержания категории «публичная власть», необходимо на законодательном уровне определиться, что же следует понимать под публичной властью и, какие элементы ее образуют. Однако, при таком подходе обнаружилась проблема, суть которой заключается в узкой трактовке понятия «публичная власть», так как под ней рассматриваются только органы государственной власти различного уровня и вида, а также органы местного самоуправления.

В настоящее время развитие конституционно-правовых институтов со всей очевидностью демонстрирует, что «публичную власть» нельзя сводить только к организационной деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления. Если единственным источником власти выступает народ то, следовательно, народ является носителем учредительной власти и может выражать свою политическую волю непосредственно, а не только через формы и способы представительной демократии. Это позволяет согласиться с мнением ученых-правоведов, которые обосновывают выделение общественной власти, которую наряду с государственной и муниципальной, надлежит рассматривать как разновидность власти публичной. В частности профессор Г.Н. Чеботарев, говорит об общественной власти как о разновидности публичной власти, «сформированную на основе волеизъявления объединений граждан в целях реализации общественных групповых интересов, достижения публично значимых результатов общественной деятельности в соответствующих сферах жизни общества и государства, взаимодействующую с государством»[7, с. 28].

Таким образом, вышеизложенное позволяет выявить некоторые особенности современной тенденции развития публичной власти в Российской Федерации. Во-первых, юридически ярко выраженная централизация публичного управления, которая сводится к концентрации властных полномочий в федеральном центре, курируемом главой государства, обеспечивающим согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Во-вторых, неоднозначность юридического

закрепления правовой категории «публичная власть», придание ей статуса законодательного термина, который не имеет четкой юридической дефиниции. В-третьих, аналитика содержания конституционно-правовых поправок 2020 года позволяет сделать предположение о продолжении конституционно-правовой реформы, целью которой будет разработка и принятие новой российской Конституции в ближайшее время.

Список источников и литературы:

1. *Авдеев Д.А.* Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2015. 244 с.
2. *Авдеев Д.А.* Современное состояние государственного управления в России // Формирование современной модели государственного управления: перспективы и вызовы [Электронный ресурс]: материалы Всероссийской научно-практической конференции с иностранным участием, г. Тюмень, 18-19 октября 2019 г. / [отв. ред. Н.П. Носова]; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Тюменский государственный университет, Институт государства и права, BRICS LAW JOURNAL. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2019. С. 159-162.
3. *Авакьян С.А.* Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7–13.
4. *Кожевников О.А.* Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестник Белгородского юридического института МВД им. И.Д. Путилова. 2022. № 1. С. 69-73.
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. 103-121.
6. Постановление 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.
7. *Чеботарев Г.Н.* Общественное представительство: монография. М.: Юрист, 2017. 160 с.

*Безлепкин И.В., Масуфранова Е.А.*

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПРИМЕРЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ГЕРМАНИИ**

*Аннотация.* В данной статье анализируются различные положения конституций двух стран, касающихся обеспечения социальных прав граждан. Помимо этого, проводится подробное сравнение регламентации социальных прав, в результате которого выявляются сходства и отличия. Рассматривается важность социальной защиты и социального обеспечения граждан для поддержания в стране благополучия. Оценивается степень реализации положений конституций двух стран о развитии социального государства. Выбор стран объясняется схожестью их социально-экономического развития, начиная с 90-х годов XX века, сопровождавшегося политическим и экономическим кризисом для обеих стран.

*Ключевые слова:* социальные права, конституция, государство, социальная защита, социальное обеспечение, малоимущие семьи.

Социальное государство (социально-ориентированное государство) – это государство, политика которого основывается на реализации и соблюдении социальных прав граждан. На сегодняшний день к таким государствам