

С.С. Зенин*

ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ В КОНСТИТУЦИИ РФ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье осуществлена попытка анализа власти как объекта конституционно-правового регулирования. Особое внимание в работе уделяется исследованию норм Конституции РФ. Автор последовательно рассматривает власть многонационального народа, государственную и муниципальную власть. В статье сформулированы теоретические выводы, развивающие современное научное представление о власти как объекте правового регулирования, предлагается ряд новых определений, а также обосновывается возможность дополнения ранее сформулированных теоретических выводов. Основываясь на системности как исходном свойстве любой науки, в работе делается вывод о различном содержании таких понятий, как «система конституционно-правового закрепления власти» и «система конституционных основ власти». Оценивая характер взаимоотношений между различными видами власти, автор отмечает, что их взаимное влияние должно основываться на базовых демократических принципах и обеспечивать интенсивное развитие общества и государства, а также создавать необходимые условия реализации законных интересов личности.

По результатам исследования современного состояния конституционно-правового регулирования рассматриваемого явления делается вывод о наличии определенной системы власти. На конституционном уровне устанавливается комплекс правовых предписаний, закрепляющих основы конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с приобретением, использованием и передачей власти. Кроме того, утверждается, что в Конституции РФ выстроена сложная система правового регулирования, которая обладает рядом индивидуальных характеристик. Среди таких свойств автор особо выделяет организованность, целостность и адаптивность.

Ключевые слова: юриспруденция, власть, конституция, народовластие, государственная власть, разделение властей, местное самоуправление, формы народовластия, органы государственной власти, общественная власть, муниципальная власть.

«Чем меньше число носителей власти,
тем больше их власть
и тем меньше их безопасность».

Шарль Луи де Монтескье

Представителями различных отраслей науки на протяжении всего пути развития человеческой цивилизации особое внимание уделялось исследованию власти как феномена общественной жизни. Еще Аристотель

указывал, что как в человеке, так и во всяком другом живом существе можно усмотреть власть господскую и политическую. Душа властвует над телом как господин, а разум над нашими стремлениями — как государственный муж¹. Власть как социальное явление воплощается в объективную действительность через возникновение, действие и прекращение особого вида обще-

¹ См.: Аристотель. Соч.: в 4 т. М., 1983. Т. 4. С. 375.

© Зенин Сергей Сергеевич

* Кандидат юридических наук, старший преподаватель, заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[zeninsergei@mail.ru]
123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

ственных отношений, которые условно можно именовать властеотношениями. Данные отношения имеют волевой характер, возникают по поводу получения, использования и передачи власти как средства, обеспечивающего общественную самоорганизацию путем навязывания властвующим своей воли подвластному. Необходимо отметить, что данные общественные отношения могут носить как общий, так и индивидуальный характер. Однако первостепенное значение для развития любого современного общества и государства имеют властеотношения общего характера. Учитывая это, сегодня именно право играет особую роль в механизме их нормативного регулирования, а юридическая наука — в исследовании данной сферы общественных отношений. Существование властеотношений во всех сферах жизни общества подчеркивает их сложный комплексный характер. На их регулирование направлен широкий перечень правовых норм, имеющих различную отраслевую принадлежность. Однако стержневое значение в системе их правового регулирования все же играют именно конституционные нормы. Отмечая это, О.Е. Кутафин писал, что конституционное право непосредственно в полном объеме регулирует отношения, складывающиеся в областях, составляющих основные элементы государства, которыми являются население, территория и, конечно, власть².

В Конституции РФ значительное внимание уделяется правовому регулированию власти. В ней термин «власть», а также производные от него слова и словосочетания используются около 80 раз. Кроме того, значительная часть норм, закрепляющих базовые конституционные характеристики системы власти, располагается в рамках главы «Основы конституционного строя». Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, конституционный строй представляет собой закрепленные в Конституции и реально существующие устои жизни общества и государства³. На современном этапе исторического развития пока невозможно представить функционирование какого-либо общества и государства без власти. Таким образом, в основах конституционного строя должны содержаться элементы, характеризующие установленную в Российской Федерации систему власти.

При анализе особенностей конституционно-правового закрепления власти необходимо остановиться как минимум на двух взаимосвязанных подходах. Во-первых, систему власти можно рассматривать как совокупность за-

крепляющих ее правовых норм. Во-вторых, ее можно представить как объективно сложившийся иерархический порядок субъектов, осуществляющих функции власти путем применения легальных механизмов принуждения.

Сфокусируем свое внимание на системе конституционно-правового закрепления власти как совокупности взаимосвязанных нормативных правовых предписаний, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу законного получения, использования и передачи власти как способа общественной самоорганизации, обеспеченного механизмом принуждения воли подвластного властвующим поведением. Данная система может быть рассмотрена как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле она представляет собой целостное единство правовых норм, содержащихся во всем многообразии источников конституционного права как отрасли права, регулирующих данный вид общественных отношений. Эта система является сложной объективно сложившейся, иерархической организованной совокупностью правовых предписаний регулирующих данный обособленный участок общественных отношений. В узком же смысле система власти может быть представлена как совокупность норм Конституции РФ, регулирующих властеотношения. В этом случае необходимо учитывать, что Конституция играет особую роль в построении системы российского законодательства. Содержащиеся в ней нормы не решают задачу по комплексному, всестороннему правовому регулированию, а лишь призваны закрепить общие начала, основные идеи, которые являются стержневыми элементами в создающейся на их основе системе правового регулирования. В этой связи положения о власти, содержащиеся в нормах Конституции, в своей совокупности представляют конституционные основы системы власти. Учитывая то, что данный вопрос требует самостоятельного глубокого научного осмысления, все же представляется возможным говорить о социальных, экономических, политических, духовных основах системы власти в Российской Федерации.

Таким образом, исходя из системности как исходного свойства любой науки, в том числе и юридической, представляется возможным различать такие понятия, как «система конституционно-правового закрепления власти» и «система конституционных основ власти». Данные понятия находятся во взаимосвязи, которая выражается в том, что основы выступают определенным исходным началом системы власти, а конституционно-правовое закрепление является некой формой их реализации — воплощения в существующую

² См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 23.

³ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. М., 2010. Т. 1. С. 360.

правовую действительность. Думается, что с точки зрения права не имеет смысла закреплять какие-либо идеи в тексте Конституции, если в последующем они не будут находить терминологического, сущностного развития в иных нормативных правовых актах и правоприменительной практике.

Размышляя о конституционном закреплении системы власти, отдельное внимание необходимо уделить ее содержательным характеристикам, т.е. индивидуальным свойствам как определенной совокупности идей. Нормы Конституции закрепляют ряд характерных черт данной системы. Во-первых, они определяют базовые элементы конституционной системы власти, т.е. закрепляют различные виды власти. Конечно, основная часть содержащихся в Конституции норм посвящена регулированию общественных отношений, возникающих по поводу осуществления государственной власти. Этому уделено отдельное внимание в положениях ст. 5, 10, 11, 12, 15, 18, 24, 32, 40, 46, 52, 53, 66, 68, 71, 72, 73, 77, 78, 85, 110, 112, 118, 125, 133 Конституции и др. Однако в ней устанавливаются и иные виды власти. Например, в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ закрепляется, что «народ осуществляет свою власть непосредственно», т.е. он обладает особой властью, принадлежащей только ему и осуществляемой только им.

Кроме того, в современной конституционно-правовой науке также выделяются и иные виды власти. Например, С.А. Авакьян к приведенным видам добавляет общественную власть, под которой понимает власть различных объединений и коллективов граждан в отношении лиц, состоящих в этих объединениях и коллективах, а также в их внутренних подразделениях⁴. Развивая данную мысль, Н.С. Бондарь отмечает, что местное самоуправление может находить свое воплощение в муниципальной власти как организационно обособленной от государства самостоятельной форме публичной власти⁵.

Необходимо отметить, что на конституционном уровне нашли свое закрепление власть многонационального народа России, государственная и муниципальная власть. Безусловно их правовое закрепление различно. Одни виды прямо упоминаются в Конституции, другие выделяются при помощи толкования конституционно-правовых норм. Например, термин «муниципальная власть» сформули-

рован Конституционным Судом РФ для обозначения особого вида публичной власти⁶.

Таким образом, оценивая характер конституционно-правового закрепления различных видов власти, представляется возможным говорить о наличии конституционной власти. В этой связи В.Т. Кабышев писал, что конституционной является лишь та власть, которая предусмотрена только Конституцией РФ и в основу формирования которой положены конституционные требования⁷.

В целом поддерживая данную позицию, отметим, что возможна ситуация, при которой Конституционный Суд РФ в процессе осуществляемой им деятельности, разъясняя положения Конституции, может признать конституционной и иные виды власти. В этой связи конституционной можно считать, во-первых, власть, непосредственно закрепленную в Конституции; во-вторых, признанную таковой Конституционным Судом РФ на основе ее норм. Другие же виды власти, не нашедшие свое закрепление в Конституции, с позиции права необходимо рассматривать как производные от конституционной власти. Схожие представления о классификации власти высказывал еще Г. Еллинек. Он писал, что «существуют двоякого рода союзные власти: господствующие и не господствующие»⁸.

Кроме того, оценивая всю совокупность закрепленных видов власти, считаем допустимым использовать такое понятие, как «система конституционной власти», которая включает в себя находящиеся во взаимодействии три основных элемента: ядро конституционной системы власти, переменную и производную части.

На современном этапе ядро конституционной системы власти представлено двумя основными элементами: властью многонационального народа и государственной властью. Переменную часть составляют те виды власти, которые признаны конституционными в процессе деятельности Конституционного Суда РФ и имеют в своем основании нормы Конституции, среди которых можно назвать муниципальную власть. К производной части относятся все

⁴ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. С. 379.

⁵ См.: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 53.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

⁷ См.: Кабышев В.Т. Конституционная система власти в современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. 1998. № 3. С. 4–5.

⁸ Еллинек Г. Общее учение о государстве. Спб., 1908. С. 311.

иные, функционирующие в рамках конституционно-правового поля виды власти.

Оценивая характер системы конституционной власти, необходимо отметить ее гипотетическую нестабильность. Теоретическая возможность увеличения переменной части данной системы создаст необходимые политико-правовые условия для девальвации видов власти, составляющих ее ядро. Это обостряется еще и тем, что ядро также образует динамичную подсистему. Несмотря на то, что любая власть представляет собой возможность навязать свою волю вопреки сопротивлению и независимо от того, на чем эта возможность основана⁹, характер взаимоотношений между закрепленными в Конституции видами власти различен.

Во-вторых, конституционно-правовые нормы устанавливают характер взаимоотношений и связей между видами власти. Положения Конституции содержат в себе элементы, позволяющие говорить о наличии определенной иерархии в системе конституционной власти. Например, в ч. 1 ст. 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ¹⁰. В данной норме не указывается характер принадлежащей народу власти, что позволяет считать его носителем исключительной власти. Он выступает источником всех возможных существующих в правовом поле на данный момент или в будущем видов власти. Это, с одной стороны, определяет власть многонационального народа как верховную, а с другой — характеризует все иные виды власти как производные от нее. Однако не совсем понятно, производными являются лишь конституционные власти или все возможные, в том числе функционирующие за границами конституционного или даже правового регулирования. Справедливо в этой связи утверждать о возможности классификации всех существующих видов власти на две основные группы: правовые и неправовые виды власти. Осуществление правовых форм власти неразрывно связано с возникновением особого вида общественных отношений — властеотношений, выступающих предметом правового регулирования. Кроме того, правовые предписания закрепляют основной массив базовых положений, отражающих характер осуществления конкретного вида власти. Неправовые же формы функционируют в таких сферах общественных отношений, которые не урегулированы или не нуждаются в правовом регулировании.

⁹ См.: Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft* Bd 1 Tübingen, 1956. S. 28.

¹⁰ Понятия «многонациональный народ Российской Федерации» и «народ» в статье рассматриваются как синонимы.

Власть народа основывается на принадлежащем ему суверенитете — сущностной характеристики, как отмечает В.Т. Кабышев, означающей, что воля народа универсальна, постоянна и охватывает все без исключения сферы жизни общества¹¹. Народный суверенитет предполагает, что народ самостоятельно, исключительно в своих собственных интересах и абсолютно независимо от какой-либо социальной силы осуществляет свою власть. В то же время осуществление любых видов власти может носить по отношению к многонациональному народу РФ как позитивный, так и негативный характер. В этой связи допустимо утверждать, что от власти народа производны все возможные виды власти, осуществляемые в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами.

Также необходимо отметить, что Конституция РФ предусматривает несколько режимов взаимодействия между другими видами власти. Первый режим — естественный, при котором развитие общественных отношений осуществляется в условиях, обеспечивающих укрепление общественного признания демократической идеи, а также приоритета и особой роли государства в системе отношений «человек — общество — государство». При такой организации именно государственная власть приобретает приоритетное значение по отношению к муниципальной. Обеспечивается это тем, что государство, выступая основным источником права, использует его нормативную природу. Другими словами, муниципальная и иные виды власти действуют в рамках установленных государством границ, закрепленных в системе нормативных правовых актов. В данном режиме реализуются разнообразные механизмы взаимодействия этих видов власти. Примером могут выступать всевозможные институты гражданского общества: Общественная палата Российской Федерации¹², общественные советы при органах государственной власти¹³ и органах местного самоуправления.

Второй режим условно можно назвать особым; он заключается в установлении более

¹¹ См.: науч.-практ. комментарий к Конституции РФ / под ред. В.В. Лазарева. М., 2009. С. 63.

¹² См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2012 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

¹³ См.: Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 (в ред. от 23 мая 2011 г.) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

жесткого подчинения государственной власти других ее видов. Применение данного способа в правовом поле оформляется как установление специальных правовых режимов, в рамках которых существенно ограничиваются другие виды власти. Примером может служить введение чрезвычайного, военного положения или режима контртеррористической операции¹⁴. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении» при введении данного правового режима может приостанавливаться деятельность политических партий, других общественных объединений, запрещаться или ограничиваться проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий.

Анализируя взаимоотношение муниципальной и общественной власти, необходимо отметить, что они находятся в наиболее тесной взаимосвязи, что обеспечено самим характером местного самоуправления. Многие правовые механизмы осуществления местного самоуправления выступают и механизмами функционирования общественной власти. Примером может служить территориальное общественное самоуправление, которое, по мнению В.В. Комаровой, является одним из видов общественного самоуправления и формой участия населения в осуществлении местного самоуправления¹⁵. Исходя из этого, данный институт одновременно может выступать механизмом осуществления как общественной, так и муниципальной власти.

Взаимное влияние различных видов власти должно основываться на базовых демократических принципах и обеспечивать интенсивное развитие общества и государства, создавать необходимые условия реализации законных интересов личности. В этой связи представляется возможным более детально закрепить на конституционном уровне общие положения, устанавливающие основания и пределы взаимного влияния рассматриваемых видов власти. Для того чтобы государственная власть качественно выполняла возложенные на нее функции, необходимо совершенствовать институты, обеспечивающие контроль за ее деятельно-

стью со стороны других видов власти, развивать формы ее ответственности перед ними. Однако все это не должно создавать условия, препятствующие ее осуществлению.

В-третьих, нормы действующей конституции определяют общую характеристику элементов системы конституционной власти. К ним можно отнести закрепление субъектов власти, ее форм осуществления, механизма осуществления и т.д. В Конституции РФ определяется, что многонациональный народ выступает базовым субъектом общественных отношений, возникающих по поводу осуществления принадлежащей ему власти. Кроме того, в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ устанавливаются две основные формы реализации этой власти. Так, народ может осуществлять ее как непосредственно, так и опосредованно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Необходимо отметить, что это две единственные формы реализации власти многонационального народа, закрепленные в Конституции РФ. Однако в современной науке конституционного права отсутствует единый подход к определению содержания такого понятия, как «форма народовластия». Некоторые авторы под ними понимают разнообразные демократические институты¹⁶.

При анализе категории «народовластие» представляется необходимым различать такие понятия, как «форма народовластия» и «механизм народовластия». Под формой народовластия следует понимать характер воплощения в объективную действительность идеи принадлежности всей полноты власти народу. Механизм же представляет собой внутреннее наполнение формы — это объективно сформировавшаяся, отражающая особенности конкретного этапа исторического развития общества система приемов и способов, обеспечивающих осуществление принадлежащей народу власти. Он призван наполнить содержанием непосредственное и представительное народовластие. В этой связи не совсем верно рассматривать отдельные демократические институты как самостоятельные формы народовластия. Так, референдум

¹⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г.) «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 7 марта 2005 г.) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 8 ноября 2011 г.) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

¹⁵ См.: Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 405.

¹⁶ См.: Устинов Д.Ю. Референдум и выборы как формы прямого народовластия граждан при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000; Семичева А.С. Публичный договор как форма реализации народовластия // Аграрное и земельное право. 2011. № 4. С. 111–115; Гулидов П.В. Органы местного самоуправления как одна из основных форм осуществления народовластия в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 7. С. 23–26; Романенко В.Б. Зарождение президентской формы народовластия в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2010. № 2. С. 17–20 и др.

и выборы в Конституции РФ определяются как высшее непосредственное выражение власти народа, являются наиболее значимыми конституционно-правовыми механизмами реализации этой власти.

В Конституции РФ раскрывается ряд существенных характеристик государственной власти как элемента единой системы. Так, в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ указано, что система государственной власти является единой. По мнению С.В. Нарутто, принцип единства системы государственной власти воспринимается как цементирующее начало Федерации, как своеобразный унитарный компонент, исключающий изолированность одного звена системы от других и сдерживающий дезинтеграцию государственно-правовой системы¹⁷.

Кроме того, в Конституции РФ устанавливается, что государственная власть осуществляется на двух базовых уровнях — федеральном и субъектах Федерации; определяются субъекты, реализующие данную власть. В ч. 1 ст. 11 Конституции на федеральном уровне к таким отнесены Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Необходимо отметить, что упоминание только этих органов не свидетельствует, что иные органы не могут осуществлять данную власть. В приведенной норме речь идет только о высших органах государственной власти РФ. В субъектах Федерации эта власть осуществляется образуемыми ими органами (ч. 2 ст. 11 Конституции РФ).

Закрепление характеристики государственной власти свидетельствует о ее делении по вертикали на два указанных уровня. Основным субъектом, осуществляющим власть, выступает орган государственной власти. С одной стороны, он призван реализовывать власть, выполняя государственные функции; с другой же — само наличие власти является его неотъемлемым признаком. Это одно из проявлений глубокой взаимосвязи власти и государства. Вся совокупность его органов в своем единстве представляет собой механизм реализации данного вида власти — государственный аппарат.

Наряду с указанными характеристиками государственной власти в ст. 10 Конституции РФ устанавливается ее деление на законодательную, исполнительную и судебную. Данный принцип действует как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации¹⁸.

В Конституции РФ устанавливается «двоячная система координат» функционирования государственной власти. Ее осуществление организуется по территориальному и по функциональному признаку. Такое сложное устройство объясняется взаимодействием двух базовых основ конституционного строя — федеративного устройства и принципа разделения властей. Деление государственной власти по территориальному признаку обеспечивается разграничением в ст. 71, 72, 73 Конституции РФ предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. По функциональному принципу деление осуществляется путем закрепления в соответствующих главах Конституции полномочий законодательных, исполнительных и судебных органов.

Отдельно в Конституции указываются основополагающие требования к функционированию органов, осуществляющих государственную власть. К ним относится: обязанность соблюдать Конституцию и законодательство (ч. 2 ст. 15), обязанность обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24); возможность граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти (ч. 2 ст. 32); право обжаловать действия (бездействие) органов государственной власти в суде (ч. 2 ст. 46) и т.д.

Наряду с другими видами власти в Конституции РФ также даются основополагающие характеристики муниципальной власти. В ч. 1 ст. 130 Конституции ее основным субъектом названо население муниципального образования. Кроме того, в ч. 2 ст. 130 Конституции закреплены механизмы осуществления этой власти. Население муниципального образования может осуществлять ее как непосредственно через референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления, так и опосредованно, через формируемые им органы.

Конституция РФ устанавливает ряд требований, предъявляемых к деятельности органов местного самоуправления. В частности, закрепляется обязанность соблюдать Конституцию и законодательство (ч. 2 ст. 15), обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24); возможность граждан избирать и быть избранным в эти органы (ч. 2 ст. 32); право обжаловать их действия (бездействие) в суде (ч. 2 ст. 46); право управления муниципальной собственностью; формирования, утверждения и исполнения местного бюджета; установления местных

государственной службе Республики Коми» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

¹⁷ См.: Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы. Хабаровск, 2001. С. 122.

¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О

налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка, решения иных вопросов местного значения (ч. 2 ст. 132) и т.д.

Важным аспектом реализации муниципальной власти как самостоятельного вида власти является установление границ ее осуществления. В Конституции РФ устанавливается, что муниципальная власть осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях (ч. 1 ст. 131), реализация муниципальной власти имеет сугубо поселенческий характер, т.е. ее осуществление возможно только в границах населенных пунктов. Однако нормы Конституции РФ позволяют изменять территориальные границы осуществления данной власти, пространство ее функционирования может быть расширено.

В ст. 12 Конституции РФ говорится, что местное самоуправление признается и гарантируется в Российской Федерации. Признание муниципальной власти находит свое выражение в ее правовом закреплении. Гарантированность же заключается в создании условий и применении средств, обеспечивающих функционирование, охрану и защиту данной власти, что, в свою очередь, должно препятствовать ее незаконному ограничению. Не ставя перед собой цели детального анализа данного вопроса, отметим лишь то, что важной гарантией функционирования муниципальной власти является закрепление в ст. 133 Конституции РФ права на ее государственную (судебную) защиту.

Сущностной характеристикой муниципальной власти выступает ее самостоятельность, причем она не абсолютна, а ограничивается закрепленными в правовых нормах полномочиями. В ст. 131 Конституции РФ к ним отнесены решение вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Более детально правовые границы деятельности муниципальной власти регламентируются в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹. Самостоятельность также выражается в том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Такая обособленность носит сугубо организационный, а не функциональный характер. Это, в частности, подтверждается возможностью наделения органов местного самоуправления отдельными государ-

ственными полномочиями, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ст. 132 Конституции РФ).

Анализ Конституции РФ показал, что существенная часть ее положений посвящена вопросам, связанным с осуществлением власти. На конституционном уровне устанавливается комплекс правовых предписаний, закрепляющих основы конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с приобретением, использованием и передачей власти. В Конституции РФ выстроена сложная система правового регулирования, которая обладает рядом индивидуальных характеристик.

Во-первых, данная система является организованной, формируется из нескольких основных элементов — видов власти (власть многонационального народа, государственная власть, муниципальная власть). Все другие виды власти, не нашедшие своего закрепления в Конституции, с точки зрения права производны.

Во-вторых, рассматриваемая система является целостной, ее основные элементы активно взаимодействуют между собой. Результатом такого взаимодействия выступает обеспечение деятельности данной системы и как следствие — достижение целей ее функционирования, т.е. воплощение в объективную действительность идей и ценностей, закрепленных в Конституции РФ.

Содержание взаимодействия закрепленных в Конституции видов власти в первую очередь заключается в обеспечении их существования. Например, ряд органов государственной и муниципальной власти формируются посредством реализации власти многонационального народа РФ; органы муниципальной власти, применяя легальное насилие, опираются на силу государственного принуждения. В этой связи с большой долей условности можно утверждать, что многообразие видов власти является современным условием существования легитимной власти как таковой в демократическом государстве. Говоря о легитимности власти, мы не рассматриваем ее как формальную законность, а склонны придерживаться позиции Н.И. Матузова, который под легитимностью понимает глубину выражения коренных интересов и потребностей многонационального народа РФ²⁰.

Характер взаимоотношений между различными видами власти также влияет на такое качество, как легитимность. Подчеркивая это, С.А. Авакьян пишет, что в современной России

¹⁹ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от декабря 2012 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 27 января 2013 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁰ См.: Матузов Н.И. Публичная власть как объект научного анализа // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов, 2011. С. 17–18.

государственная и муниципальная власть имеют тенденцию к тому, чтобы в нашей стране стать властью не народа, а органов, формально им образованных²¹. Иначе говоря, нарушение конституционных основ взаимодействия между видами власти, их неправильная реализация в отраслевом законодательстве может привести к «девальвации» самой конституционной системы власти.

В-третьих, система власти является адаптируемой. Наряду с закрепленными в Конституции РФ видами власти существуют правовые механизмы позволяющие обогащать данную систему. Одним из таких является деятельность Конституционного Суда РФ. Основываясь на нормах Конституции, раскрывая их содержа-

ние, данный Суд может признать и другие виды власти конституционными. Разумеется, это создает условия, позволяющие адаптироваться системе к изменяющимся общественным отношениям, что обеспечивает стабильность ее функционирования.

Подводя итог, необходимо отметить, что Конституция на современном этапе развития государства выступает квинтэссенцией правового воплощения власти, призвана закрепить все ее исходные начала и сущностные свойства. Именно она является той действующей силой, которая воплощает в правовое пространство сложившуюся систему власти. Качество реализации ее положений напрямую влияет на жизнеспособность всей системы власти.

Библиография:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. — М., 2010.
2. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. — 2009. — № 2.
3. Аристотель. Соч.: в 4 т. Т. 4. — М., 1983.
4. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. — М., 2004.
5. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Право современного государства. — Спб., 1908.
6. Кабышев В.Т. Конституционная система власти в современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. — 1998. — № 3.
7. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). — М., 2006.
8. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. — М., 2001.
9. Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы. — Хабаровск, 2001.
10. Научно-практический комментарий к Конституции РФ / под ред. В.В. Лазарева. — М., 2009.

References (transliteration):

1. Avakyan S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnyiy kurs: v 2 t. T. 1. — M., 2010.
2. Avakyan S.A. Publichnaya vlast: konstitutsionno-pravovyye aspekty // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2009. — № 2.
3. Aristotel. Soch.: v 4 t. T. 4. — M., 1983.
4. Bondar N.S. Grazhdanin i publichnaya vlast: Konstitutsionnoe obespechenie prav i svobod v mestnom samoupravlenii. — M., 2004.
5. Ellinek G. Obschee uchenie o gosudarstve. Pravo sovremennogo gosudarstva. — Spb., 1908.
6. Kabyishev V.T. Konstitutsionnaya sistema vlasti v sovremennoy Rossii // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy akademii prava. — 1998. — № 3.
7. Komarova V.V. Mehanizm neposredstvennoy demokratii sovremennoy Rossii (sistema i protsedury). — M., 2006.
8. Kutafin O.E. Predmet konstitutsionnogo prava. — M., 2001.
9. Narutto S.V. Federalizm i edinstvo gosudarstvenno-pravovoy sistemyi. — Habarovsk, 2001.
10. Nauchno-prakticheskiiy kommentariy k Konstitutsii RF / pod red. V.V. Lazareva. — M., 2009.

Материал поступил в редакцию 17 октября 2013 г.

²¹ См.: Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 8.