

Сунцов Александр Павлович,
*доктор юрид. наук, профессор, профессор кафедры конституционного
и муниципального права Института государства и права
Тюменского государственного университета*
a.p.suncov@utmn.ru

Приймак Анастасия Александровна,
аспирантка Сургутского государственного университета

КОНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

УДК 342.55

Аннотация. Авторами анализируются поправки к Конституции Российской Федерации, предложенные Президентом РФ в январе 2020 г., меняющие статус местного самоуправления в системе публичной власти. Рассматриваются вопросы соотношения государственных и муниципальных органов власти, входящих в единую систему публичной власти. Исследуются ключевые моменты формирования современной системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в России и оцениваются перспективы функционирования единой системы публичной власти.

Обобщается опыт Тюменской области по закреплению на законодательном уровне предметов совместного ведения муниципальных и государственных органов, а также созданию их координационных органов.

В заключение делается вывод о том, что одним из обязательных условий действенности работы этой системы публичной власти является эффективное взаимодействие всех закрепленных в Конституции РФ видов публичной власти. В этих целях при подготовке соответствующих изменений в федеральное законодательство должен быть учтен опыт субъектов Федерации по законодательному закреплению как предметов совместного ведения муниципальных и государственных органов, так и их координационных органов.

Ключевые слова: Президент, поправки, Конституционный Суд, Конституция Российской Федерации, система публичной власти, органы местного самоуправления, органы государственной власти, Совет представительных органов местного самоуправления, координационные органы, предметы совместного ведения.

Alexander P. Suncov,
*Doctor of Law Science, Professor, Professor of the Department
of Constitutional and municipal Law Institute of State and Law
Tyumen State University*
a.p.suncov@utmn.ru

Anastasia A. Priymak,
Postgraduate student of the Surgut State University

CONSTITUTIONAL ASPECTS OF PUBLIC GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

Abstract. The author analyzes the amendments to the Constitution of the Russian Federation, proposed by the President in January 2020 that changes the status of local self-government in the system of public authority. The article deals with the issues of correlation of state and municipal authorities that are part of a single system of public authority. The key aspects of the formation of a modern system of interaction between state authorities and local self-government in Russia are investigated and the prospects for the functioning of a unified system of public authority are assessed.

The experience of the Tyumen region in consolidating at the legislative level the subjects of joint jurisdiction of municipal and state bodies, as well as creating their coordinating bodies is generalized.

In conclusion, it is concluded that one of the prerequisites for the effectiveness of this system of public authority is the effective interaction of all types of public authority enshrined in the Constitution of the Russian Federation. For these purposes, when preparing the appropriate amendments to federal legislation, the experience of the subjects of the Federation should be taken into account in legislative consolidation of both the subjects of joint jurisdiction of municipal and state bodies and their coordinating bodies.

Keywords: President, amendments, the Constitutional Court, the Constitution of the Russian Federation, the system of public power, local government bodies, government bodies, the Council of Representative Local Self-Government Bodies, coordinating bodies, subjects of joint jurisdiction.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2020 г. глава государства В.В. Путин отметил, что в российском обществе наблюдается запрос на перемены, прежде всего, на модернизацию публичной власти на всех уровнях функционирования: федеральном, региональном и местном [3].

По мнению Президента РФ, разрыв между государственными и муниципальными органами власти создает раздельность и запутанность их полномочий [3]. Подобные противоречия и неэффективность взаимодействия федеральных и местных органов власти позволяют обосновать необходимость внесения поправок в Конституцию Российской Федерации, затрагивающие вопросы системы органов публичной власти в России. Эти поправки содержатся в проекте Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» [4].

Согласно положениям действующей Конституции Российской Федерации, аксиомой нашего государства является обеспечение равенства прав всех граждан страны, независимо от территории их проживания.

В то же время, как отметил глава государства, возможности и гарантии в разных субъектах Федерации и муниципалитетах обеспечиваются по-разному, и это, по его мнению, несправедливо по отношению к нашим гражданам и несет открытую угрозу всему обществу и целостности самого государства [3].

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин считает, что статья 12 Конституции Российской Федерации дает повод отдельным авторам [16; 17] к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти. Однако, по его мнению, органы местного самоуправления по своей природе являются лишь «нижним, локальным звеном публичной власти Российской Федерации» [8].

Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы. Так, В.Н. Чиркин обосновал реальность существования «публичной муниципальной власти» наравне с государственной властью [15].

Именно Конституционный Суд РФ [5], как справедливо отмечает Н.А. Филиппова, впервые на правовом уровне использовал термин «публичная власть», в качестве общей (родовой) категории, объединяющей государственную власть федерального и регионального уровня с негосударственной публичной властью муниципальных образований [13].

Однако отсутствие на законодательном уровне России понятия «публичная власть», вполне очевидно, обусловило возникновение научной дискуссии о содержании этой правовой категории. Данная дискуссия продолжается и после принятия упомянутого выше решения Конституционного Суда РФ.

Термин «публичная власть», по А.Н. Савенкову и В.Е. Чиркину, используется с целью обобщения или объединения государственной власти, власти субъектов РФ и местного самоуправления [11].

По мнению С.А. Авакьяна, понятие публичной власти, согласно Конституции Российской Федерации, отделено от государственной власти, но взаимодействует с нею. По С.А. Авакьяну, «политическую власть также называют публичной, ввиду того, что она реализуется в обществе (т.е. публично) и направлена широким массам» [9].

Такой подход к содержанию термина «публично», т.е. обращение к широким массам, позволил ряду авторов обосновать существование таких категорий, как: «корпоративная публичная власть» [17], «публичная власть институтов гражданского общества» [16], «региональная публичная власть» [15], «публичная муниципальная власть» [15].

Таким образом, регламентирование принципа единой системы органов публичной власти и формирования эффективного функционирования между федеральными и муниципальными органами власти в тексте Конституции своевременно и вполне обоснованно.

Согласно принятому Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, в Основном законе включены ряд положений о публичной власти.

Так, в новой редакции пункта «г» части 2 статьи 71 Конституции РФ, к вопросам исключительного ведения Российской Федерации отнесена сфера организации публичной власти.

В статье 80 Основного закона, которая регламентирует конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации, термин «органы государственной власти» заменен категорией «органы, входящие в единую систему публичной власти».

В поправках к Конституции РФ, регламентирующих конституционно-правовые основы местного самоуправления устанавливаются публичные функции, которые ранее не встречались в тексте Конституции.

Так, статья 132 дополнена частью 3 следующего содержания: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [1].

Одновременно, на конституционном уровне (в ст. 133 Основного закона) закреплено положение о том, что местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных затрат, возникших у них при выполнении публичных функций, осуществляемых во взаимодействии с органами государственной власти.

По мнению Г.Н. Чеботарёва, одной из новаций в правовом регулировании взаимодействия муниципальных и государственных органов власти может стать закрепление на уровне Федерального закона № 131-ФЗ правовой категории «предметы совместного ведения» [14].

Практика использования данной категории на уровне регионального законодательства, как справедливо отмечает Г.Н. Чеботарёв, зарекомендовала себя с положительной стороны в Тюменской области.

Так, в Законе Тюменской области от 25.07.1997 № 101, во второй главе, посвященной предметам совместного ведения органов государственной власти и муниципальных образований, были урегулированы следующие вопросы:

— законодательный и договорной способы определения перечня предметов совместного ведения и процедуры их осуществления. Если первый из указанных способов обеспечивал единый подход в этом вопросе по всей Тюменской области, то договорной способ касался конкретного муниципального образования;

— особенности осуществления согласованных предметов совместного ведения и принятие правовых и муниципальных актов при их реализации;

— разрешение споров и разногласий в анализируемой сфере. Согласно Закону Тюменской области от 25.07.1997 № 101, эти разногласия и споры могли разрешаться через согласительные процедуры или в судебном порядке [6].

Кроме сферы взаимодействия органов государственной власти и муниципальных образований к предмету конституционного права следует отнести и их координационные органы. Так, в Тюменской области с положительной стороны зарекомендовала себя работа Совета представительных органов муниципальных образований. В его состав по должности входят спикер областной Думы и руководители представительных органов городских округов и муниципальных районов Тюменской области.

В постановлении областной Думы от 25 ноября 2008 № 1177 в числе основных задач и функций Совета обозначены следующие направления его деятельности:

— подготовка проектов правовых актов Тюменской области: законов, программ и договоров, затрагивающих интересы местного самоуправления;

— разработка рекомендаций по совершенствованию взаимодействия областной Думы с представительными органами городских округов и муниципальных районов;

- обсуждение практики исполнения в Тюменской области законодательства о местном самоуправлении;
- выявление положительного опыта муниципального нормотворчества;
- обеспечение условий для взаимодействия на постоянной основе депутатов областной Думы с депутатами муниципальных образований [7].

Как показывает практика, наиболее плодотворное взаимодействие на постоянной основе депутатов областной Думы с депутатами муниципальных образований осуществляется в рамках одной политической партии [12].

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы:

1. В 2020 г. предложенные Президентом России поправки к Конституции обусловили закрепление на конституционном уровне необходимости создания в России единой системы публичной власти.
2. Законодательное регламентирование категории «публичная власть» и последствия объединения в единую систему федеральной власти и органы местного самоуправления не должны ущемлять интересы и права муниципалитетов.
3. Система публичной власти, представляющая государственную власть и местное самоуправление, должна обеспечивать внутреннюю согласованность и направленность на решение задач, обеспечивающих гарантии, закрепленные в Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина.
4. Одним из обязательных условий действенности работы этой системы публичной власти является эффективное взаимодействие всех закрепленных в Конституции РФ видов публичной власти. В этих целях при подготовке соответствующих изменений в федеральное законодательство должен быть учтен опыт субъектов Федерации по законодательному закреплению как предметов совместного ведения муниципальных и государственных органов, так и их координационных органов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения: 04.07.2020).
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. 2020. № 7. 16 янв.
4. Проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (одобрен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 11.03.2020) [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/L11oSoAABMRzIzW9pqPXRDbR87W0hxEv.PDF> (Дата обращения: 23.03.2020).
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.
6. Закон Тюменской области от 25.07.1997 № 101 «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // Тюменские известия. 1997. № 157. 19 авг.
7. Постановление Тюменской областной Думы от 25.11.2008 № 1177 (ред. от 30.05.2019) «О Положении о Совете представительных органов муниципальных образований Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2008. № 11.

8. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции [Электронный ресурс] // Российская газета: Федеральный выпуск. 2018. № 226 (7689). 09 окт. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (Дата обращения: 09.10.2020).
9. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon (Дата обращения: 22.03.2020).
10. Романовская О.В. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Гражданин и право. 2017. № 7. Июль.
11. Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18-29.
12. Сунцов А.П., Красносельских И.М. Межрегиональное сотрудничество депутатских фракций «Единая Россия» представительных органов государственной и муниципальной власти Тюменской области // Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации: современное состояние и перспективы: Материалы межрегион. науч.-практ. конф. Тюмень, 2016. С. 164-172.
13. Филиппова Н.А. Публичная власть в современном государстве: правовые основы организации: учеб. пособие. Сургут: ИЦ СурГУ, 2017. 82 с.
14. Чеботарёв Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19-23.
15. Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. 174 с.
16. Югов А.А. Рецензия на кн. Чиркина В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. 174 с. // Российский юридический журнал. 2007. № 3. С. 171-173.
17. Югов А.А. Понятие и система основных функций публичной власти // Российский юридический журнал. 2008. № 1. С. 40-44.