

Дмитрий Александрович АВДЕЕВ¹

УДК 342. 34 (571)

ПРОБЛЕМЫ ЛЕГИТИМАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ*

¹ кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права,
Тюменский государственный университет
d.a.avdeev@utmn.ru

Аннотация

Проблематика эффективности и результативности публичной власти является предметом исследования различных наук, в том числе и юридической. В частности, с позиции отечественной науки конституционного права представляет интерес исследование основ организации и функционирования органов государственной власти и управления различного уровня в тот или иной период времени для выработки рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности органов власти.

Конституционно-правовая реформа 2020 г. внесла существенные коррективы в организацию и деятельность не только высших органов государственной власти. Закрепила взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления, которые в своей совокупности образуют единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Несмотря на многозначность категории «публичная власть», одним из ее свойств является легитимность деятельности органов, ее осуществляющих. В этой связи в настоящее время существуют ряд проблемных аспектов, связанных с порядком формирования (образования) высших органов государственной власти и местного самоуправления и степени участия граждан в нем (например, граждане не участвуют

* Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31740

Цитирование: 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

в непосредственном формировании Совета Федерации, главы муниципальных образований населением не избираются).

До сих пор в науке конституционного права продолжается дискуссия о юридическом содержании понятия «народ», что является одним из ключевых вопросов в процессе легитимации публичной власти. В статье автор предлагает различать юридическое понимание народа как «источника власти» и как «носителя суверенитета». Рассматривая публичную власть, автор выявляет такое ее неотъемлемое свойство как легитимность. Анализируя проблемы публичного управления в Российской Федерации, автор предлагает ряд мер, направленных на совершенствование законодательства.

Основу методологии исследования составили диалектический, формально-юридический, исторический, сравнительно-правовой, прогностический методы, метод анализа и синтеза.

Ключевые слова

Выборы, государственная власть, государственное управление, демократия, народо-властие, легитимность, органы публичной власти, публичная власть.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111

Введение

Принятые в 2020 году поправки к Конституции Российской Федерации [10] закрепили на высшем юридическом уровне комплекс норм и положений, констатирующих современные особенности организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Данные изменения скорректировали взаимодействие и определили вектор дальнейшего функционирования федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, которые в своей совокупности стали образовывать единую систему публичной власти.

Конституционные поправки предусмотрели ряд требований к должностным лицам, осуществляющим публичные функции государственного характера. Изменения положений гл. 4 и 6 Конституции коснулись и правового статуса президента Российской Федерации, его места в системе высших органов государственной власти. Так, согласно новой редакции ч. 1 ст. 110 Конституции, исполнительную власть осуществляет федеральное правительство под общим руководством президента Российской Федерации.

Существенной модернизации подверглась организационная деятельность Конституционного суда Российской Федерации, порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания и процедура назначения членов правительства Российской Федерации. Эти и другие корреляции конституционного текста не могли не повлечь за собой изменения федерального законодательства. В настоящее время уже приняты соответствующие нормативно-правовые акты или же внесены те или иные изменения, обусловленные конституционными поправками (в частности, регламентирующие деятельность правительства Рос-

сийской Федерации, организацию и процедура работы Конституционного суда, порядок формирования Совета Федерации и т. д. и т. п.).

Однако, несмотря на эти и другие изменения конституционного текста, ключевым является то, что Конституция Российской Федерации в редакции 2020 г. устанавливает единую систему публичной власти в лице органов государственной власти и местного самоуправления, которые осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Представляется интересным рассмотреть приведенное выше конституционное положение о единстве публичной власти через призму процесса легитимации деятельности высших органов власти и управления, выявить те или иные проблемы, связанные с обеспечением принципа народовластия в современной России в свете конституционно-правовой реформы 2020 г.

Методы

Диалектический метод позволил выявить содержательную характеристику категории «публичная власть». С помощью метода анализа и синтеза исследовалось конституционно-правовое значение понятия «народ» и «население». Формально-юридический, исторический, сравнительно-правовой метод применялись при рассмотрении некоторых отечественных нормативно-правовых актов различных эпох (дореволюционного, советского и постсоветского периода, включая наше время). Определить дальнейший вектор развития процесса легитимации публичной власти позволил прогностический метод.

Результаты и обсуждение

Публичная власть — современная юридическая трактовка

В результате конституционных поправок 2020 г., вошедших в юридически лексикон как «конституционно-правовая реформа — 2020» в Конституции Российской Федерации получило закрепление понятие «единая система публичной власти». Так, в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти (как федеральные — органы государственной власти Российской Федерации — и региональные (субъектовые) — органы государственной власти субъектов Федерации) в совокупности образуют единую систему публичной власти и строят свое взаимодействие в целях эффективного решения возложенных на них задач в интересах, проживающего на соответствующей территории населения.

Полагаем, что установление на высшем юридическом уровне единой системы публичной власти призвано, 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 уровня.

Может показаться, что вышеуказанная норма Конституции вступает в противоречие со ст. 12 Основ конституционного строя, которая провозглашает самостоятельность и невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако, по нашему мнению, здесь нет явных противоречий.

Представляет интерес позиция В. А. Сивицкого, который, будучи руководителем аппарата Комитета по вопросам местного самоуправления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принял участие в круглом столе, посвященном проблемам реализации и перспективам развития конституционной модели российского местного самоуправления. Относительно содержания ст. 12 Конституции он пояснил, что «появление этой статьи — это не столько какой-то смысл отражения идей общественной теории местного самоуправления, а она на самом деле возникла, хотелось бы надеяться, по тонким политико-психологическим соображениям. То есть для того, чтобы дать понять, что местное самоуправление — это нечто такое, во что государству не следует вмешиваться, действительно, имело смысл написать, что это даже не государственная власть» [12]. Данная особая муниципальная власть продолжает оставаться в рамках концепции публичной власти.

Установление в качестве основы конституционного строя самостоятельности органов местного самоуправления, выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти, равно как и признание гарантированности местного самоуправления, должно было создать условия для дальнейшего развития народовластия на местном уровне. Однако, как показала правоприменительная практика, органы местного самоуправления, формально сохраняя свою самостоятельность, не смогли в полной мере эффективно функционировать без содействия и материально-финансовой помощи со стороны органов государственной власти, в частности органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Включение органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти федерального и регионального (субъектового) уровней в единую систему публичной власти позволит реализовывать единую политику публичного управления. Однако при такой системе единства публичной власти велика вероятность централизации процессов публичного управления. Так, согласно ч. 2 ст. 80 Конституции, президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Из чего следует, что российский глава государства, обладая соответствующими полномочиями, вправе использовать согласительные и иные процедуры, включая меры правового воздействия, в целях обеспечения эффективного функционирования не только федеральных и региональных (субъектовых) органов государственной власти, но и органов местного самоуправления.

Таким образом, можно прийти к выводу, что система публичной власти в Российской Федерации образует три уровня — федеральный, региональный (субъектовый) и муниципальный (местный). При этом федеральный и региональный (субъектовый) являются уровнями государственной власти.

Следует отметить, что в юридической литературе встречаются различные подходы к определению «публичная власть». Публичную власть не следует рассматривать только как власть государственную. Известный ученый-правовед В. Е. Чиркин не отождествлял государственную власть с публичной, хотя говорил о схожести их признаков, что позволило ему говорить о территориальных публичных коллективах [19]. По словам В. Е. Чиркина, в единой системе публичной власти существуют суверенная государственная власть, государство-подобная несuverенная власть народа (сообщества) субъекта федерации, несuverенная автономная публичная власть и несuverенная публичная муниципальная власть — местное самоуправление [18, с. 11].

Следовательно, если же говорить о государственном управлении, то оно по своему смысловому содержанию совпадает с публичным управлением. В то же время в Российской Федерации органы местного самоуправления, осуществляют публичное управление на территориях муниципальных образований. В этом контексте публичное управление представляет собой совокупность государственного и муниципального (местного) управления. При этом государственное управление имеет двухуровневую структуру в виде федеральных и региональных (субъектовых) органов власти.

По нашему мнению, по своим характеристикам и свойствам государственное и муниципальное управление очень схожи, а их отличия, скорее, заключаются в функциональном назначении и объеме компетенционных полномочий и прерогатив осуществляющих их органов с учетом стоящих перед ними целей и задач.

Таким образом, Конституция Российской Федерации 1993 г. установила трехуровневое строение публичной власти — федеральная, региональная (субъектовая) и муниципальная (местная). При этом государственная власть представлена органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления образуют низовой уровень публичной власти.

Конституционные поправки 2020 г., таким образом, закрепили единство системы органов этих трех уровней. Трехуровневое деление публичной власти означает, что с учетом федеративной организации государственной власти и самостоятельности (по крайней мере, в контексте конституционного положения) все органы, осуществляющие властные полномочия, объединены одной стратегической задачей — обеспечением интересов народа. В этой связи вспоминается определение конституционного права как отрасли, сформулированное М. В. Баглаем как «совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти» [5, с. 15]. В данном контексте под государственной властью в современной трактовке следует понимать власть публичную, включающую себя органы государственной власти и местного самоуправления.

В юридической литературе исследователи, обобщая правоприменительную практику, давно отмечают несамостоятельность местного самоуправления. К примеру, О. Л. Казанцева справедливо говорит, что «существующее положение

местного самоуправления не соответствует своему конституционно-правовому закреплению... Проводимые муниципальные реформы разрушили организационные, территориальные, компетенционные, правовые основы местного самоуправления. У местного самоуправления отсутствует достаточная и эффективная база для своего дальнейшего развития» [8, с. 115].

Предусмотренная Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [7] ч. 1¹ ст. 131 Конституции устанавливает, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Мы убеждены, что конституционная норма 1¹ ст. 131 Конституции подвергает сомнению самостоятельность органов местного самоуправления, предусматривая возможность органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления. В чем же тогда заключается самостоятельность местного самоуправления в таком случае?

В свое время в своем особом мнении судья Конституционного Суда А. Н. Кокотов на Постановление Конституционного суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области „Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области“ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [9] отметил, что нормы федерального законодательства существенно ограничивают конституционное право граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, что «заводит муниципальные образования под регионы», встраивает в единую вертикаль власти.

Единство публичной власти имеет ряд достоинств и преимуществ, так как преследует целенаправленное функционирование всех органов власти и управления. Однако при этом не должно быть сплошного государственного единообразия и подобия, а также чрезмерной централизации, выражающихся в строгой иерархичности органов, образующих единую систему публичной власти. Прежде всего речь идет о местном самоуправлении, которое должно сохранять исторические и иные местные традиции, которые органы государственной власти обязаны соблюдать и не вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления.

Сама по себе публичная власть в лице ее органов является отражением политической воли народа и должна выражать интересы последнего. В этом смысле граждане должны иметь представление о проводимой внутренней и внешней политике государства, знать цели и задачи, поставленные перед орга-

нами публичной власти различного уровня, меры ответственности, за неисполнение или неэффективное осуществление ими своих полномочий.

Народовластие и есть публичная власть, так как ее целью является общественное благо (публичный интерес) и реализуется она в трех организационных формах: государственная власть, общественная власть, власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная (или государственно-общественная власть) власть [15, с. 59]

По мнению профессора В. В. Таболина, «ставя народовластие и общественные интересы во главу угла, можно признать родственность понятий публичность и народность — связь институтов власти с народом, обусловленность политико-правовых явлений жизнью, выражение в деятельности государственных и муниципальных органов власти общественных, коллективных и частных интересов населения» [16, с. 11].

Нельзя не согласиться с профессором В. В. Таболиным, что «важнейшим субъектом публичной власти является население, осуществляющее эту власть непосредственно и через выборных представителей в собственных интересах и данный вид власти существует в реальности» [16, с. 13]. Иными словами, народовластие есть основа любой публичной власти современного государства, которое позиционирует себя цивилизованным и правовым. Осуществление органами управления принадлежащей им публичной власти с позиции демократического устройства означает, что этой властью они пользуются от имени и во имя народа.

Однако, рассуждая о народовластии, мы непременно сталкиваемся с проблемой правовой идентификации категории «народ», которую мы часто используем в научном обороте. Юридическое содержание понятия «народ» является весьма неоднозначным и полемичным. Попытаемся рассмотреть его сугубо с конституционно-правовых позиций и выявить смысловой контекст юридического понимания понятия «народ».

Народ как юридическая категория

Понятие «народ» в политико-правовых науках является весьма многообразным и недостаточно концептуальным [6, с. 31]. Многозначительность понятия «народ» обуславливается различной правовой характеристикой и зависит от содержания, которое вкладывается в значение данного слова. Как отмечают Е. А. Цишковский и С. С. Кузакбирдиев, «общее значение термина народ совершенно различно и неопределенно — это и население государства, и жители страны; нация, национальность, народность; основная трудовая масса населения страны; люди, группа людей» [17, с. 97].

Рассуждая о легитимации публичной власти, мы неизбежно сталкиваемся с проблемой определения юридического значения понятия «народ», который, собственно, и легитимирует деятельность органов публичной власти, придает им народный характер. «Действительно, для того, чтобы определить возможность бытия власти народа, — справедливо отмечает И. С. Романчук, — надо

первоначально определить этот субъект, так как, чтобы наделить кого-то властью, надо знать, кто этот субъект или из каких лиц он состоит, в противном же случае получается, что власть отдана какому-то аморфному субъекту, по сути, никому» [13, с. 88-90].

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации народ определяется как носитель суверенитета и как единственный источник власти. В этой связи возникает вопрос — совпадают ли эти юридические характеристики народа или же речь идет о различном значении, которое вкладывается в содержание каждого из этих двух понятий?

В российской Конституции 1993 г. слово «народ» в различных его вариациях используется 17 раз. Приведем некоторые выдержки из конституционного текста, где употребляется слово «народ». Так, преамбула Конституции начинается со слов «Мы многонациональный народ...». Далее анализируемая нами ст. 5: «...самоопределении народов в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 5), «...как основа жизни и деятельности народов» (ч. 1 ст. 9), «гарантирует всем ее народам» (ч. 3 ст. 68), «государствообразующего народа» (ч. 1 ст. 68), «коренных малочисленных народов» (ст. 69), «приносит народу следующую присягу» (ч. 1 ст. 82). Навряд ли кто-нибудь будет оспаривать различие смыслового содержания в приведенных выше примерах.

Однако в Конституции встречается и слово «население», которое употребляется также в различных значениях. В частности, данный термин употребляется в следующих словосочетаниях: «укрепления здоровья населения» (ч. 2 ст. 41), «трудоспособного населения» (ч. 5 ст. 75), «благоприятных условий жизнедеятельности населения» (п. «е.5» ст. 114), «решение населением» (ч. 1 ст. 130), «определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131), «с учетом мнения населения» (ч. 2 ст. 131), «в интересах населения» (ч. 3 ст. 132). Соотношение содержащихся в Конституции Российской Федерации слов «население» и «народ», безусловно, также следует трактовать в зависимости от используемого контекста. Как мы видим, их юридический смысл также будет различен.

Полагаем, что смысловое значение встречаемых в тексте Конституции слов «народ» и «население» существенно различается, равно как и их юридическое содержание (характеристика).

Мы склонны полагать, что необходимо внести юридическую ясность в рассматриваемые понятия. Хотя, безусловно, абсолютной юридической идентичности здесь добиться невозможно, да и мы не преследуем эту цель. Нельзя не согласиться с позицией П. И. Костокрызова, который предлагает рассматривать «народ» как метакатегорию, которая в целях его познания не может ограничиваться рамками только конституционно-правовой науки, «так как конституционное право фиксирует сложившуюся в обществе конфигурацию властеотношений, оно не может создавать источник самих этих отношений, поскольку источник власти является вместе с тем и источником (в материальном смысле) конституции. А значит, он не может быть исчерпывающе познан средствами конституционно-правовой науки. Поэтому конституции не определяют, а лишь

называют источник власти. Его непротиворечивое описание и дефиниция — задача для всей системы общественных наук» [11, с. 40].

Полагаем, в рамках конституционно-правовых исследований нужно исходить из того, что следует различать понимание народа как источника власти и народа как носителя суверенитета, так как в силу содержательных и иных существенных свойств данные понятия, рассматриваемые через призму конституционно-правовой материи, различаются. По нашему мнению, ключевое отличие следует искать в свойствах народа как носителя суверенитета, с одной стороны, и как источника власти, с другой. Именно это позволит нам уйти от необъятной и аморфной политологической категории «народ» в ее социально-бытовом понимании и рассмотреть ее с современной конституционно-правовой позиции.

Как носитель суверенитета народ представляет собой всех граждан Российской Федерации вне зависимости от их правового статуса и факторов, влияющих на него (дееспособность, возраст, нахождения в местах лишения свободы по приговору суда и т. д., и т. п.). Как источник власти народ следует рассматривать как совокупность российских граждан, обладающих юридической возможностью участвовать в формировании (образовании) органов публичной власти различного уровня, иными словами речь идет об избирателях (электорате).

Хотя, безусловно, следует отметить, что формами проявления политической воли российских граждан не ограничиваются только выборами и референдумом. Самыми действенными, по нашему убеждению, считаются публичные мероприятия [4, с. 32].

Очевидно, что участвовать в политической жизни страны, равно как и в управлении делами государства, посредством выражения своей политической воли через институты непосредственной демократии могут не все российские граждане. И данный тезис неоспорим. Таким образом, полагаем, что юридическая трактовка понятия «народа» нуждается в переосмыслении на основе дифференцированного подхода с учетом возможности участия граждан в публичном управлении. Только в этом случае мы сможем уйти от юридически аморфного понятия «народ» и перейти к конструктивному юридическому установлению его параметров и критериев [1, с. 26].

Легитимность как свойство публичного управления

Современная организация публичной власти может иметь различные формы своего проявления, а органы власти и управления обладать широким спектром методов, способов и средств реализации внутренней политики, направленной на решение общественно значимых задач и достижение тех или иных государственных целей.

Однако, какой бы ни была публичная власть, в каких бы формах она ни проявлялась, существенным ее свойством, по крайней мере, в современной интерпретации является легитимность. Именно легитимность публичной власти позволяет характеризовать государство как демократическое, то есть выража-

ющее интересы большинства избирателей при условии гарантирования прав и свобод меньшинства в пределах, установленных законодательством.

Несмотря на различные трактовки и характеристики категории «легитимность», ее квинтэссенция, так сказать, сущностное содержание заключается, по нашему глубокому убеждению, в том, что она олицетворяет собой степень реализации народовластия в публичном управлении на различных уровнях власти [2, с. 100-102].

Главным является не только участие граждан в избрании органов публичной власти (как правило, высших должностных лиц и членов парламента, а также местных органов управления), а то, насколько деятельность этих и создаваемых ими иных государственных органов отражает народную волю и соответствует мнению большинства избирателей, участвующих посредством различного рода форм и процедур в государственном управлении.

Следовательно, если органы публичной власти образованы (сформированы) посредством народного волеизъявления, то они должны руководствоваться в своей деятельности, осуществляя предоставленные им полномочия и, реализуя свои функциональные задачи, пожеланиями и интересами большинства граждан, отдавших им свое предпочтение. Данная формула представляет собой классическое понимание демократического государства — народ формирует органы народного представительства, участвуя в избрании высших органов государственной власти (федеральных и региональных (субъектовых) и муниципальных (местных) органов власти и управления, а те, соответственно, наделяются соответствующей компетенцией для решения возложенных на них законодательством функций.

В данном случае закономерно возникает вопрос — может ли подобное восприятие взаимосвязи народа с одной стороны и органов публичной власти с другой отражать современную концепцию публичной власти? Изменилось ли с течением времени понимание легитимности публичной власти?

Если обратиться к отечественному опыту государственного строительства, то очевидно, что формирование публичной власти, эволюции органов власти и управления происходило на основе принципов централизации и концентрации власти в руках главы государства, коим на протяжении долгого времени был царь-самодержец. Значение и роль представительных органов (Народного вече, Боярской думы, Земского собора), если использовать современный лексикон, как высших коллегиальных органов публичного (государственного) управления в системе управления нивелировалась, и они превращались в консультативно-совещательные.

Фактически появление первого парламента в России относится к началу XX в., когда были образованы Государственная Дума и Государственный Совет. Как свидетельствуют исторические факты, с момента своего образования до прекращения своей работы Государственная Дума распускалась несколько раз. Необходимо отметить, что, согласно Высочайшему Манифесту от 6 августа 1905 г. об учреждении Государственной Думы, ей отводилась законосовещательная функция. В соответствии с Положением о выборах (6 августа 1905 г.)

избираться в Государственную Думу могли представители трех основных курий — землевладельческой, городской и крестьянской. Их представителей избирали губернскими собраниями, в состав которых входили представители соответствующих курий. При этом избирательными правами на тот период времени не обладали женщины, рабочие, учащиеся, военнослужащие.

Следует отметить, что Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», подписанный императором Николаем II предусматривал, что «никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы» [14].

Таким образом, формирование высшего законодательного органа народного представительства в лице Государственной Думы, исключаящего, правда, присутствие иных категорий (женщин, военнослужащих, рабочих и т. п.) представляет собой попытку внедрения в систему высших органов государственной власти в условиях абсолютной власти императора парламента. Несмотря на то, что практическая деятельность первых четырех Государственных Дум составляла порядка десяти лет, нельзя не учитывать их опыт.

В советский период государственного строительства парламент в лице Верховного совета СССР представлял собой высший орган народного представительства, выполняющий в основном законодательные функции, но фактически одобряющий принятые Центральным комитетом Коммунистической Партии Советского Союза решения. В целом советскую модель организации публичной власти можно охарактеризовать как систему представительных органов, образованных по принципу демократического централизма (формирование высших органов власти нижестоящими при сохранении четкой иерархии) с выделением исполнительно-распорядительных с системой двойного подчинения. Однако при этом главной особенностью советской модели было слияние партийного руководства с органами публичной власти, а это означало, что органы власти и управления различного уровня и вида исходили при осуществлении своих полномочий и функций прежде всего из руководящих решений коммунистической партии.

Как таковой парламент является высшим коллегиальным органом народного представительства, местом политического диспута. По нашему мнению, конституционная эволюция парламента есть зеркальное отражение процесса демократизации общества, развития системы политического плюрализма [3, с. 236].

Как свидетельствует опыт советского государственного строительства, каких-либо политических альтернатив в условиях монопартийной политической системы у граждан не было, равно как и не было выбора при избрании тех депутатов и иных должностных лиц, кандидатуры которых уже заранее были согласованы различного рода комитетами, профкомами службами.

Можно заключить, что легитимность органов власти и управления советского государства основывалась на предложении гражданам безальтернативного варианта выбора политического курса развития страны. Можно ли говорить о полной легитимности в данном случае? На наш взгляд, весьма сомнительно.

Ведь в основе легитимности лежит выраженная посредством институтов непосредственной демократии политическая воля избирателей. Нельзя не вспомнить проводимый 17 марта 1991 г. всесоюзный референдум, на котором более 76% граждан проголосовало за сохранение СССР (при этом в самом голосовании приняло участие порядка 148,6 млн человек). Однако 8 декабря 1991 г. главами трех суверенных республик (России, Беларуси и Украины) был подписан Договор об образовании Содружества Независимых Государств (СНГ).

В современный период развития публичная власть получила новый виток в своем развитии, начиная с момента принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. Степень демократизации существенно была увеличена за счет прямых выборов членов Совета Федерации, глав субъектов Федерации, глав муниципальных образований.

Однако со временем прямые выборы были заменены на иные процедуры образования (формирования) органов публичной власти. Например, глава муниципального образования населением уже непосредственно не избирается (в подавляющем большинстве случаев), во многих субъектах Федерации его глава избирается (законодательным органом соответствующего субъекта Федерации (региональным парламентом)). С 1995 года члены граждане не участвуют в формировании Совета Федерации, определенная часть которого может, согласно новым нормам Конституции, назначаться президентом (пожизненно или на шестилетний срок). Избрание половины депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе происходит по закрытым спискам, что не дает возможности избирателям влиять на ротацию кандидатов от партии.

Заключение

Резюмируя изложенное, следует отметить, что проблемы легитимации публичной власти в Российской Федерации требуют дальнейшего исследования. В рамках данной статьи мы лишь остановились на некоторых аспектах анализируемой проблематики, выявив ряд особенностей отечественного развития системы публичного управления, которое в настоящее время нашло отражение в тексте Конституции Российской Федерации. Конституционное закрепление единства системы публичной власти повлечет за собой не только последующее изменения федерального законодательства, что, в принципе, уже происходит, но и дальнейшее реформирование публичной власти и системы органов, ее осуществляющих. Как вариант, может последовать полноценная конституционно-правовая реформа, заключающаяся в разработке нового проекта Конституции России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев Д. А. Конституционное измерение современного российского народовластия / Д. А. Авдеев // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 6. С. 20-27.

2. 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. 100-102.
3. Авдеев Д. А. Парламент в российской системе государственного управления / Д. А. Авдеев // Евразийский юридический журнал. 2015. № 3. С. 236-238.
4. Авдеев Д. А. Юридический голос политической воли российских граждан, или Современные проблемы публичных мероприятий / Д. А. Авдеев // Современное право. 2018. № 12. С. 29-32.
5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М. В. Баглай. М.: Норма, 2007. 784 с.
6. Грачев Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: монография / Н. И. Грачев М.: Зеркало-М, 2009. 336 с.
7. Закон Российской Федерации о поправке к конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ от 14.03.2020 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
8. 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.
DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-4-103-121
9. Кокотов А. Н. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации на Постановление Конституционного суда РФ от 01.12.2015 № 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“ и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области „Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области“ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» / А. Н. Кокотов // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.
10. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Официальный интернет-портал правовой информации [pravo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001).
URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>
11. Костогрызов П. И. Метакатегория «народ» и границы познания науки конституционного права // Lex Russica. 2020. Том 73. № 11 (168). С. 35-42.
12. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления: круглый стол // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm>.
13. Романчук И. С. Публичная государственная власть: Методология исследования и практика ограничения: учебное пособие / И. С. Романчук. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного ун-та, 2013. 172 с.
14. Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Том 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / под. ред. О. И. Чистякова. М.: Юридическая литература, 1994. 351 с.

15. Современные проблемы организации публичной власти: коллективная монография / под ред. Авакьяна С. А. М.: Юрстицинформ, 2014. 596 с.
16. Таболин В. В. Эффективность публичной власти: подходы к пониманию и правовой природе / В. В. Таболин // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017. С. 7-16.
17. Цишковский Е. А. Идея народовластия в российской правовой идеологии и доктрине (критический очерк) / Е. А. Цишковский, С. С. Кузакбирдиев // Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей. Тюмень: Изд-во Тюменского юридического ин-та МВД РФ, 2005. С. 97-103.
18. Чиркин В. Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии / В. Е. Чиркин // Государство и право. 2011. № 6. С. 5-12.
19. Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти: монография / В. Е. Чиркин. М: ИНФРА-М, 2017. 208 с.

Dmitry A. AVDEEV¹

UDC 342.34 (571)

**LEGITIMATION PROBLEMS OF PUBLIC GOVERNMENT
IN MODERN RUSSIA ***

¹ Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor,
Department of Constitutional and Municipal Law,
Institute of State and Law,
University of Tyumen
d.a.avdeev@utmn.ru

Abstract

The problem of the effectiveness and efficiency of public authority is the subject of research in various sciences, including the legal one. In particular, from the standpoint of the domestic science of constitutional law, it is of interest to study the foundations of the organization and functioning of public authorities and management at various levels in a given period of time to develop recommendations aimed at improving the activities of government bodies.

The 2020 constitutional and legal reform introduced significant adjustments to the organization and activities of not only the highest bodies of state power. Strengthened the interaction of public authorities and local self-government, which together form a single system of public authority and carry out interaction in order to most effectively solve problems in the interests of the population.

Despite the ambiguity of the category “public power”, one of its properties is the activities legitimacy of the bodies that exercise it. In this regard, at present, there are a number of problematic aspects related to the procedure for the formation (formation) of higher bodies of state power and local self-government and the degree of participation of citizens in it (for example, citizens do not participate in the direct formation of the Federation Council, heads of municipalities are not elected by the population).

* This work was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research and the EISI in the framework of the scientific project No. 20-011-31740

Citation: Avdeev D. A. 2021. “Legitimation problems of public government in modern Russia”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 7, no. 1 (25), pp. 95-111.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111

Until now, the science of constitutional law continues to discuss the legal content of the concept of “people”, which is one of the key issues in the process of legitimizing public authority. In the article, the author proposes to find out the difference between the legal understanding of the people as a “source of power” and as a “bearer of sovereignty.” Considering public power, the author reveals such an inalienable property of it as legitimacy. Analyzing the problems of public administration in the Russian Federation, the author proposes a number of measures aimed at improving the legislation.

Key words

Elections, state power, state administration, democracy, civil power model, legitimacy, public authorities, public power.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111

REFERENCES

1. Avdeev D. A. 2017. “Constitutional dimension of modern Russian democracy”. Russian law: education, practice, science. No. 6, pp. 20-27. [In Russian]
2. Avdeev D. A. 2017. “The legitimacy of public authority in Russia”. Tyumen State University Herald. Socio-economic and legal research. Vol. 3, no. 3, pp. 100-102. [In Russian]
3. Avdeev D. A. 2015. “Parliament in the Russian system of public administration”. Eurasian Law Journal. No. 3, pp. 236-238. [In Russian]
4. Avdeev D. A. 2018. “The Legal Voice of the Political Will of Russian Citizens, or Modern Problems of Public Events”. Modern law. No. 12, pp. 29-32. [In Russian]
5. Baglai M. V. 2007. Constitutional law of the Russian Federation: textbook for universities. Moscow: Norma. 784 pp. [In Russian]
6. Grachev N. I. 2009. The origin of sovereignty: Supreme power in the worldview and practice of state building of traditional society: monograph. Moscow: Zekalo-M. 336 pp. [In Russian]
7. Collection of legislation of the Russian Federation. 2020. The Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation No. 1-FKZ of March 14, 2020 “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities”. No. 11, art. 1416. [In Russian]
8. Kazantseva O. L. 2019. “Local government in Russia: de jure and de facto”. Tyumen State University Herald. Socio-economic and legal research. Vol. 5, no. 4 (20), pp. 103-121. DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-4-103-121 [In Russian]
9. Kokotov A. N. 2016. “Dissenting opinion of a judge of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 01. 12. 2015 No. 30-P «In the case of checking the constitutionality of parts 4, 5 and 5.1 of Article 35, parts 2 and 3.1 of Article 36 of the Federal Law “On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation” and part 1.1 of article 3 of the Law of the Irkutsk region “On certain issues of the formation of local self-government bodies of municipalities of the Irkutsk region”

- in connection with the request of a group of State Duma deputies»". Constitutional Court of the Russian Federation Herald. No. 2. [In Russian]
10. The official Internet portal of legal information pravo.gov.ru. Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993 with amendments approved during a nationwide vote on July 1, 2020.
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> [In Russian]
 11. Kostogryzov P. I. 2020. "Metacategory «people» and the limits of cognition of the science of constitutional law". *Lex Russica*. Vol. 73, no. 11 (168), pp. 35-42. [In Russian]
 12. Independent electoral institution. Implementation problems and development prospects of the constitutional model of Russian local self-government: round table.
<http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm> [In Russian]
 13. Romanchuk I. S. 2013. Public state power: Research methodology and practice of limitation: a tutorial. Tyumen: Izdatel'stvo Tumenskogo Gosudarstvennogo universiteta. 172 pp. [In Russian]
 14. Chistyakov O. I. (ed.). 1994. Russian legislation of the X-XX centuries: in 9 volumes. Volume 9. Legislation of the era of bourgeois-democratic revolutions. Moscow: Yuridicheskaya literatura. 351 pp. [In Russian]
 15. Avakyan S. A. (ed.). 2014. Modern problems of the organization of public power: a collective monograph. Moscow: Yursticinform. 596 pp. [In Russian]
 16. Tabolin V. V. 2017. "The effectiveness of public power: approaches to understanding and legal nature". Constitutional and legal problems of the effectiveness of public power in Russia and foreign states: a collective monograph. Petrozavodsk: Karelian branch of RANEPa. Pp. 7-16. [In Russian]
 17. Tsishkovsky E. A., Kuzakbirdiev S. S. 2005. "The Idea of Democracy in Russian Legal Ideology and Doctrine (Critical Essay)". Bodies of state power of the Russian Federation in the conditions of separation of powers. Tyumen: Izdatel'stvo Tyumenskogo yuridicheskogo instituta MVD RF. Pp. 97-103. [In Russian]
 18. Chirkin V. E. 2011. Constitution and modern models of public power: ideologemes and realities. *State and law*. Vol. 6, pp. 5-12. [In Russian]
 19. Chirkin V. E. 2017. Territorial organization of public power: monograph. Moscow: INFRA-M. 208 pp. [In Russian]