



## К 25-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342.5



**Сурен Адибекевич АВАКЪЯН,**

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

avakian@law.msu.ru

### СТРУКТУРА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ

### THE STRUCTURE OF PUBLIC POWER IN RUSSIA: PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT

В статье анализируются проблемы единых подходов к формированию и развитию системы и структуры органов публичной власти. Рассмотрены основные условия и принципы, на которых строится система и структура публичной власти в России. Автор концентрируется на рассмотрении двух уровней публичной власти – государственной и муниципальной властей, поднимая проблемы как разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, так и разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

The article analyzes the problems of common approaches to the formation and development of the system and structure of public authorities. The main conditions and principles on which the system and structure of public authority in Russia are built are considered. The author concentrates on the consideration of two levels of public authority – state and municipal authorities, raising the problems of both delimitation of competences and powers between the Russian Federation and its constituent entities, and delimitation of powers between state authorities and local self-government.

**Ключевые слова:** власть, публичная власть, государственная власть, власть местного самоуправления, система, структура, Российская Федерация, субъекты РФ, разграничение предметов ведения и полномочий.

**Keywords:** authority, public authority, state authority, authority of the local self-government, system, structure, the Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation, delimitation of competences and powers.

1. В науке конституционного права является устойчивым представлением о публичной власти как широком явлении, основой которого является принадлежность всей полноты власти народу и ее осуществление в трех формах: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления.

[1, с. 139-141] В данной статье нас особенно интересуют государственная власть и местное самоуправление, эти формы публичной власти отражены в Конституции Российской Федерации, активно развиваются, динамизм соответствующих процессов требует анализа, в том числе и критического.



Прежде всего напомним основные условия и принципы, на которых строится система и структура публичной власти в России:

– в организации государственной власти и местного самоуправления учитывается, что вся она исходит от народа, осуществляется в формах прямого народовластия, то есть самими гражданами либо органами публичной власти, избираемыми народом, а также производными от органов, избираемых народом;

– принадлежность всей полноты власти в нашей стране народу отражается уже в начале Основного закона – это ст. 3 Конституции РФ; таким образом, понимая как реалисты ведущую роль органов в осуществлении власти, мы все-таки должны исходить из первичного – прежде всего именно народ обладает властью; и если поручается осуществление власти органам, это не должно отстранять народ от власти – ч. 2 ст. 3 Конституции РФ гласит: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»;

– наличие публичной власти в виде государственной власти и власти местного самоуправления является одной из характеристик конституционного строя России, что отражается не только в ст. 3, но и в других положениях главы 1 Конституции «Основы конституционного строя»: в ст. 11 отражается система государственной власти, в ст. 12 – наличие местного самоуправления, самостоятельного от государственной власти.

2. В совокупности статьи 1, 3, 10, 11 и 12 Конституции РФ предполагают единство сущности публичной власти, принципов ее организации и деятельности. Вместе с тем наличие двух названных разновидностей публичной власти, а также федеративная организация государства, специфика регионализма, местного самоуправления предполагают особенности построения структуры публичной власти, наличие разных организационных форм ее осуществления.

Есть и разные подходы к закреплению принципов организации и функционирования власти. Прежде всего обратим внимание на то, что для государственной власти Конституцией РФ в ст. 10 закреплён принцип

разделения властей: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Это так называемый «горизонтальный» принцип разделения властей – между органами одного уровня. При реформировании ранее действовавшей Конституции РСФСР 1978 г. в редакции от 21 апреля 1992 г. в ст. 3 было зафиксировано, что система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, «а также разграничения предметов ведения и полномочий» между Российской Федерацией и ее субъектами. Можно говорить, что в дополнение к «горизонтали» был отражен принцип разделения государственных ветвей власти «по вертикали». Действующая Конституция РФ 1993 г. этого правила не содержит.

Можно ли сказать, что все же Основной закон этому правилу следует? Трудно дать однозначный ответ. Наличие в Конституции РФ статей 71, 72, 73 позволяет говорить о разделении предметов ведения в государстве по уровням «Центр – субъекты РФ». И, казалось бы, зафиксированное в ст. 71 надо считать предметами исключительного ведения Российской Федерации. Однако Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» позволяет передачу Россией осуществления федеральных полномочий на уровень субъектов РФ. Естественно, что при этом субъекты РФ могут пойти на создание своих структур, органов для осуществления соответствующих полномочий. В свою очередь Закон исходит из контроля Федерации за осуществлением переданных (делегированных) полномочий, а при необходимости и изъятия их обратно в свое ведение. Естественно, это влияет на судьбу возможностей субъектов РФ, соответственно, на структуру власти.

Другой аспект состоит в том, что действующая структура власти характеризуется на-



личием внушительного числа подразделений федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории конкретного субъекта РФ, порой – групп соседствующих субъектов. Конституция РФ это позволяет – в соответствии с ч. 1 ст. 78 «Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц». Но таких федеральных структур стало в субъектах РФ уж очень много, их количество превышает численность органов субъектов РФ по вопросам их собственного ведения.

В свое время даже был издан Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». Президент наделил главу субъекта РФ полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и территориальных органов МВД России, МЧС России, Минюста России, Федеральных служб исполнения наказаний, судебных приставов, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (здесь и далее выделено мной. – С.А.), руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим министерствам. Согласно п. 2 этого Указа руководитель федерального органа исполнительной власти, за исключением ряда ведомств, до решения вопроса о назначении на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывает кандидатуру на эту должность с главой исполнительной власти субъекта РФ.

И все-таки: каков же может быть общий путь в формировании органов исполнительной власти в субъектах РФ? Напомним, что в советское время в стране применялся (и был конституционно закреплен) принцип так называемого «двойного подчинения». Территориальный уровень ведомства по горизонтали

подчинялся руководящему исполнительному органу в союзной республике, по вертикали – органу Союза ССР. Это позволяло неплохо учитывать региональные особенности и вместе с тем обеспечивать проведение общегосударственной политики.

Спрашивается, почему бы не продумать сегодня и, оставив в исключительном федеральном ведении так называемые «силовые» и стратегические структуры, остальные отдать субъектам РФ и одновременно сохранить вертикаль управления. Напомним, что в ст. 78 Конституции РФ есть ч. 2, в которой сказано: «Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Исходя из этого положения, можно ввести более гибкие формы взаимоотношений центра и регионов. К тому же это будет соответствовать ст. 72 Конституции РФ, которая говорит о наличии большого круга сфер совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В жизни реально имеет место взаимодействие органов исполнительной власти субъектов РФ в данных сферах с органами исполнительной власти Федерации. Конституция в целом и особенно ст. 76 предполагают обязательность для субъектов РФ федеральных актов. В ч. 5 ст. 76 определено: «Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи (то есть по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и в сферах совместного ведения РФ и субъектов РФ. – С.А.). В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон». Добавим к этому, что не только федеральные законы, но и другие нормативные правовые акты, принятые в рамках полномочий федеральных органов, обязательны для субъектов РФ, так же как и законные правоприменительные действия федеральных властей.



3. Требуется к себе внимания и структурная организация власти на уровне местного самоуправления. По Конституции РФ здесь не применяется принцип разделения властей. Но о разграничении полномочий между представительными и исполнительными муниципальными органами все равно говорить приходится. Называть это по аналогии с вышестоящими органами разделением властей или нет – это уже дело вкуса и усмотрения.

Прежде всего напомним, что с появлением в Российской Федерации конструкции местного самоуправления, ее отражением в Конституции РФ кое-кто высказывался в том плане, что властью народа является государственная власть, а местное самоуправление – нечто подобное общественному самоуправлению. Сторонников этого подхода не оставило даже то, что ст. 12 находится в главе 1 Конституции, посвященной основам конституционного строя, тем самым как бы обозначая – вместе со ст. 3 – роль местного самоуправления в системе народовластия.

По этому поводу вынужден был четко обозначить соответствующую позицию Конституционный Суд Российской Федерации. В постановлении от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» Конституционный Суд РФ определил, что местное самоуправление и его органы являются видом публичной власти. Тезис о том, что публичная власть может быть не только государственной, но и муниципальной, Конституционный Суд РФ повторил также в постановлении от 15 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”».

Таким образом, государственная власть и муниципальная власть являются разновидностями единой публичной власти народа в Российской Федерации. На сегодня отнесение муниципальной власти к публичной власти никем не оспаривается.

Отсюда можно сказать, что Конституция РФ в целом исходит из того, что вертикальное разделение полномочий, задач предполагается в том числе с учетом наличия такого уровня публичной власти, как местное самоуправление.

Но неизбежен вопрос: существует ли внутри местного самоуправления разделение полномочий? Обращение к нормам и Конституции РФ и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с многочисленными изменениями и дополнениями (далее по тексту также ФЗ № 131) позволяет увидеть сложность решений. Общий подход как будто бы виделся сначала в том, что местное самоуправление едино, его осуществляет и народ, и муниципальные органы, а уж кто конкретно из них это делает – не столь важно. То есть была как бы логика: местные дела таковы, что их могут решать как граждане массово, так и органы сообща и в порядке подмены друг друга!

Однако обращение к нормам и Конституции РФ и ФЗ № 131 позволяет увидеть, что полномочия могут иметь адресный характер, а отсюда – и структуру органов местного самоуправления надо более или менее четко обозначать. В самом деле: если в главе Конституции РФ «Местное самоуправление» этому уровню публичной власти поручаются какие-то дела, то надо ведь все-таки разобраться, что делает само население, что – органы местного самоуправления и при этом – какие органы!

И есть еще один важный фактор: ст. 132 Конституции РФ допускает передачу местного самоуправления части государственных дел. И здесь уж тем более надо определяться, кому эти дела решать. Законодатель пошел в этой группе вопросов разными путями: либо они переносятся на муниципальный уровень, и там сами разберутся, кому и что делать, – это решат либо властные инстанции субъектов РФ, либо представительные органы местного самоуправления, или же федеральный законодатель сразу определяет, каким органам местного самоуправления решать передаваемые вопросы. «Технология» решений, конечно, важна, но мы в данном случае ак-



центрируем внимание лишь на том, что структуру органов местного самоуправления все-таки надо определять.

В чем-то здесь применяется принцип аналогии – если есть представительные органы публичной власти на федеральном уровне, в субъектах РФ такие же органы надо непременно создавать и в муниципальных образованиях. Но есть ведь и органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Значит, можно создавать и похожие органы на муниципальном уровне? Почему бы и нет! И в этом случае возникает потребность разделения полномочий между органами – чтобы каждый знал, за что он отвечает. [2; 4; 6; 7]

Примеров такого определения ответственности соответствующих муниципальных органов через закрепление их полномочий можно найти сколько угодно в Федеральном законе 2003 г. № 131-ФЗ, то есть, не используя категорию «разделение властей» применительно к органам местного самоуправления, реально закон закрепляет полномочия за этими органами.

И наше упоминание аналогии с органами государственной власти уровня субъектов РФ и Федерации тоже не случайно. Хотелось бы обратить внимание на одно из недавно принятых решений Конституционного Суда РФ, который обратился к данной проблеме, – постановление от 1 декабря 2015 г. № 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».

Как отметил Конституционный Суд РФ, самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но

и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия. Далее Конституционный Суд РФ продолжает: в силу статей 72 (пункт «н» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления – как имеющее своей целью обеспечение принципиального единства системы публичной власти в Российской Федерации – отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Тем самым предполагается, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, что органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие, в частности путем определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, обусловленных конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению, и учитывающих необходимость достижения с участием местного самоуправления конституционных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. В постановлении также говорится: вопросы организационного устройства муниципальной власти, имеющие сугубо местный характер, применительно к обеспечению эффективного и ответственного решения вопросов местного значения в интересах населения, гарантированию прав и свобод граждан, проживающих на соответствующей территории, приобретают государственное значение с точки зрения реализации посредством местного самоуправления принципов народовластия, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что нормы Конституции РФ, законода-



тельства Российской Федерации не должны исключать постановки вопроса о необходимости разделения властей на уровне местного самоуправления – исходя из того, что муниципальные органы могут в разной мере участвовать в регулировании и решении проблем территориальной организации, испытывают на себе влияние различных участников соответствующих процессов, не исключены конфликты интересов. Особенно отметим, что в больших городах управление мало чем отличается от управления в субъектах РФ, для которых разделение властей предполагается Конституцией РФ. Поэтому здесь общие критерии разделения властей необходимо применять.

4. С учетом сказанного можно видеть следующие принципиальные пути решения проблемы системы и структуры публичной власти.

Во-первых, налицо единство предназначения всех соответствующих органов как средств реализации народовластия. Отсюда принципиальные различия между ними обусловлены уровнем органов, когда одни могут принимать ключевые решения, другие же – выполнять задачи содействия их формулированию и обеспечения последующей реализации.

Во-вторых, система органов публичной власти в главных контурах едина. Она опирается на существование представительных органов публичной власти, исполнительной власти (мы не затрагиваем судебные органы). Естественно, при внешнем сходстве цели и масштабы деятельности различны: представительные органы власти на федеральном уровне в большем объеме законодательствуют, в субъектах РФ они тоже этим занимаются, хотя и в меньшем объеме. Соответственно, принятые акты являются не только их актами, но и законами Российской Федерации (федеральными законами), законами субъектов РФ. Представительные органы местного самоуправления тоже принимают нормативные правовые акты, они аналогичны по многим свойствам федеральным и региональным законам, однако их принципиально не называют «муниципальными законами», чтобы не нарушать единство именно законодательно-

го регулирования, не создавать конфликта уровней власти.

В-третьих, признавая самостоятельность власти на уровне субъектов РФ, а также на уровне местного самоуправления, нужно видеть такую самостоятельность в содержании деятельности, творчестве. Но во многих параметрах построения и выбора направленной деятельности можно предполагать как единство, так и использование опыта, причем как по «нисходящей», так и по «восходящей». К примеру, рекомендуемые федеральным законодателем параметры численности депутатов региональных и муниципальных представительных органов учитываются на соответствующих уровнях, но при этом ключевые направления деятельности отражаются на образуемых депутатских комитетах и комиссиях. Таким образом, правило «на местах виднее» хотя и действует, но не должно вести к так называемому «партикуляризму», когда появляются несуразные местные решения.

В-четвертых, в советский период имело место формирование вертикали соответствующих органов – не в плане административной подчиненности (хотя и это нередко имело место не столько юридически, сколько фактически), а для взаимной поддержки, обобщения и распространения лучшего опыта выполнения в том числе и властных функций. С переходом к постсоветской системе появилась некая непоследовательность, когда что-то отразили в законодательстве, от чего-то отказались, но по мере развития стало очевидным – этого не стоило делать.

Постепенно правила и обыкновения единства публичной власти начали восстанавливаться. В частности, в ч. 2 ст. 77 Конституции РФ обоснованно закреплено: «В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют *единую систему исполнительной власти в Российской Федерации*». Хотя судебная система в этой статье не предмет исследования, все же обратим внимание на то, что в ч. 3 ст. 118



Конституции РФ устанавливается единая судебная система Российской Федерации. В связи с этим представляется целесообразным, как это имело место в Конституции СССР 1977 г., отразить в нашем Основном законе *единство представительных органов власти*.

При Президенте РФ среди прочих органов функционирует Совет по развитию местного самоуправления. В Государственной Думе создан Комитет по федеративному устройству и развитию местного самоуправления, аналогичный комитет в Совете Федерации несколько шире по кругу вопросов – по федеративному устройству, местному самоуправлению и делам Севера.

Обоснованно поступили палаты федерального парламента – Совет Федерации и Государственная Дума, которые совместно образовали Совет законодателей при Федеральном Собрании РФ. В утвержденном

данном Советом Положении о нем наряду с иными его задачами обозначен и «обмен опытом парламентской деятельности». Совет законодателей создал ряд комиссий, среди них особенно выделим Комиссию Совета законодателей по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства, Комиссию по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению.

Таким образом, задачи, система и структура органов не могут быть ограничены теми или иными уровнями публичной власти. Это общегосударственная проблема, совершенствование теории и практики в данном направлении должно вести к выработке общегосударственных контуров и особенностей их применения на каждом уровне публичной власти.

### Библиографический список

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. / С.А. Авакьян. – 6-е изд. – Т. 1. – М.: Норма, 2018.
2. Безруков, А.В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы / А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 16.
3. Бондарь, Н.С. Конституционный Суд между Сциллой и Харибдой: место конституционного правосудия в системе разделения властей / Н.С. Бондарь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2008. – № 2.
4. Бялкина, Т.М. Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1.
5. Васильев, В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2015. – № 9.
6. Зорькин, В.Д. Принцип разделения властей в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. – Ереван: Центр конституционного права Республики Армения, 2008. – Вып. № 2 (40) – 3 (41).
7. Ишеков, К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / К.А. Ишеков ; под ред. П.П. Сергуна. – Саратов: ГОУ ВПО "Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации", 2010.
8. Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации : учебное пособие / под ред. В.В. Комаровой. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2016.
9. Шаблинский, И. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике / И. Шаблинский // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – № 2.