

УДК 342.4

Конституционный принцип «единства публичной власти»**Султанов Е.Б.**

Кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматривается проблема соотношения конституционных идей, закрепленных в нормах Конституции РФ, сложившейся практике организации и деятельности органов публичной власти. Раскрывается несоответствие конституционных идей и норм, реально действующим моделям организации публичной власти. Делается вывод о существовании незакрепленного в тексте Конституции РФ принципа «единства публичной власти».

Ключевые слова: конституционная теория, нормы конституционного права, практика деятельности органов публичной власти, конституционный принцип «единства публичной власти».

Обращение к трудам, ныне изрядно позабытых, но не ставшими от этого менее выдающимися учеными, даже если эти ученые в большей степени известны представителям науки административного права, дает порой весьма обильную пищу для размышлений о закономерностях развития юридической науки.

В юридической науке ещё в начале XX в. В.В. Ивановский (1854–1926), определяя предмет административного права и науки административного права, сделал вывод о необходимости отграничения этих явлений от понятий «управление и наука управления» [1, с. 3-6]. По его мнению, управление как явление социальной деятельности и, в частности, политической жизни является объективным явлением. Управление первично, и оно является предметом науки управления.

Нормы административного права регулируют лишь небольшую часть управления. И эти нормы представляют собой плод воображения или теоретическую модель будущего поведения органов управления. Именно эти нормы и, как мы сказали бы сейчас, механизм их реализации, по мнению В.В. Ивановского, образуют предмет административного права.

С позиции сегодняшнего состояния науки административного права эти выводы представляются не требующими особых доказательств. Однако, мало

кто при этом вспоминает, что только в конце 60-х гг. двадцатого столетия, произошло разделение науки административного права и науки государственного управления.

В свете этих рассуждений следует четко отграничивать конституционную теорию или науку конституционного права от практики нормативного правового регулирования организации и деятельности публичной власти, равно как от политологии или науки публичной власти.

Нормы конституционного права – это идеальная модель, объективная форма построенная и предполагаемое поведение органов публичной власти как главных субъектов будущих конституционных правоотношений.

Известно выражение: «Советы – наиболее удачная форма организации государственной власти». Обратим внимание: что Советы – это форма организации публичной власти. А «наиболее удачной формой» они являлись потому, что могли «оформить» как реальную демократию, так и крайнюю степень партokratии.

Федерация, президентская республика, местное самоуправление и т.д. – это все формы организации публичной власти. В этой связи перед наукой конституционного права встают два главных вопроса. Первый – какие модели этих форм закрепляют нормы Конституции РФ. Второй – как эти формы,

а соответственно, и модели связаны с содержанием деятельности публичной власти.

Для дальнейшего анализа обратимся к такой форме организации публичной власти, как местное самоуправление.

В Конституции РФ заложена идея, что местное самоуправление – это форма власти народа, и право населения муниципальных образований самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Эту идею можно было бы считать не только ошибочной, но и, в духе конспирологии, специально подброшенной в российскую науку и законодательство когнитивной «бомбой». Увы, это не так, хотя бы потому, что в Европейской хартии местного самоуправления местное самоуправление определяется как деятельность органов местного самоуправления в интересах населения. То есть законодатель при создании Конституции РФ мог или должен был использовать эту формулу международного правового акта. Однако законодатель использовал формулу максимально возможного непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Практика осуществления муниципальной (публичной) власти убедительно опровергла эту конституционно-правовую идею.

Население муниципальных образований не решало и пока вряд ли будет непосредственно решать вопросы местного значения.

Другой конституционно-правовой нормой и, прямо скажем, ошибочной или романтической идеей организации местной публичной власти является положение о полной самостоятельности органов местного самоуправления и их невхождении в систему органов государственной власти.

Практика деятельности публичной власти также последовательно преодолевает эту когнитивную «бомбу».

На первом этапе становления местного самоуправления последовательно расширяется число вопросов местного значения за счет передачи на муниципальный уровень откровенно государственных вопросов. Например, участие в профилактике терроризма и экстремизма; осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального сотрудничества и т.п. Резко возросло количество переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

На втором этапе Указом Президента РФ вводятся показатели эффективности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, которые являются основой свода докладов для высших должностных лиц субъектов РФ.

Эти показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления используются для финансирования и выравнивания уровня бюджет-

ной обеспеченности муниципальных образований, то есть как инструмент государственного воздействия.

В этой связи кардинально меняется роль органов местного самоуправления муниципальных районов. По сути, они становятся проводниками решений органов государственной власти субъектов РФ. Уже приходилось отмечать особую природу такого органа, как Совет глав муниципальных районов и городских округов при Президенте Республики Татарстан.

На этом этапе также происходит унификация требований к муниципальным и гражданским государственным служащим.

Третий этап вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти связан с новыми изменениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые произошли в мае 2014 г. [2].

В российскую правовую систему был введен новый институт перераспределения полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти.

Была также продолжена идея усиления государственного влияния на городские округа. Органы местного самоуправления городского округа с внутригородским делением в отношении с органами местного самоуправления внутригородских районов, по нашему мнению, будут выполнять ту же роль, что администрация муниципальных районов выполняет в отношении органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района.

Таким образом, практика деятельности органов публичной власти фактически сформировала не закрепленный в Конституции РФ конституционный принцип единства публичной власти.

Возникают вопросы, что это – злой умысел должностных лиц и их девиантное поведение, или их деятельность является конституционным правонарушением, и они должны нести конституционно-правовую ответственность?

Для ответа на эти вопросы надо обратиться к аксиологии и телеологии деятельности органов публичной власти в этой сфере.

В.В. Ивановский, определяя цель, ценности и закономерности внутреннего управления, писал, что главная цель – это обеспечение безопасности и благосостояния всех жителей всех регионов и населенных пунктов Российской империи.

Трудности реализации этих целей, которые закреплены в нормах права, по мнению В.В. Иванова, – это время и местные особенности. Время понимается как особое состояние внешнего окружения (война) и внутренних отношений (неурожай, голод, мор и т.д.). Местные особенности включают

весь спектр географических, климатических, демографических, исторических, экономических и других обстоятельств.

Территориальное управление и учет местных особенностей – самая труднорешаемая задача для современного государственного управления.

Другой видный представитель казанской школы науки административного права, профессор Н.А. Волков выдвинул предположение, что в условиях отраслевого и функционального управления (бюджетирования) территории утрачивают стимулы к своему развитию. Отсутствие административных и правовых рычагов воздействия у органов государственной власти субъектов РФ и у органов местного самоуправления на местные и региональные территориальные органы органов государственной власти РФ порождают пассивность и иждивенчество [3, с. 47-49].

Проблема организации взаимодействия органов публичной власти различных уровней хорошо заметна на примере Республики Татарстан, где в настоящее время функционируют 32 территориальных органа федеральных органов государственной власти.

В советское время на местном территориальном уровне работал принцип «двойного подчинения», который объединял систему федеральных, региональных и местных органов государственной власти. Местные Советы народных депутатов обладали достаточными полномочиями в отношении отраслевых министерств и ведомств союзного и союзно-республиканского подчинения. Главный смысл этих полномочий заключался в создании надежного механизма для комплексного социально-экономического развития местных территорий. Принцип

«двойного подчинения» во многом компенсировал недостатки чрезмерной централизации государственного управления.

В качестве вывода. В современный период мы наблюдаем как «маятник публичной власти» качнулся от полной децентрализации муниципальной власти в сторону её централизации. Практика деятельности органов публичной власти ставит под сомнение конституционные идеи о полной самостоятельности органов местного самоуправления и об их невхождении в систему органов государственной власти. Органы местного самоуправления фактически входят в систему органов государственной власти на принципе «единства публичной власти».

Литература:

1. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). – Казань: Типо-литография Императорского университета, 1904. – 578 с.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 5.10.2015 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 40. – Ст. 3822.
3. Волков Н.А. Высшие и центральные органы государственного управления СССР и союзных республик в современный период. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1971. – 144 с.

Constitutional Principle of “Unity of Public Authority”

E.B. Sultanov
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper dwells upon the correlation of constitutional ideas embodied in the Constitution of the Russian Federation and in the common practice of organization and activities of public authority bodies. The author reveals the discrepancy between constitutional ideas and norms and real life public authority models, and comes to the conclusion that the principle of unity of public authority is not embodied in the text of Russian Constitution.

Key words: constitutional theory, norms of constitutional law, activities of public bodies, constitutional principle of “unity of public authority”.