

СОВРЕМЕННАЯ ПРОБЛЕМАТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СВЕТЕ ИХ ЛЕГИТИМНОСТИ

© 2021 г. Д. А. Авдеев

Тюменский государственный университет

E-mail: d.a.avdeev@utmn.ru

Поступила в редакцию 11.03.2021 г.

Аннотация. В статье исследуются конституционные основы легитимности органов государственной власти, делается вывод о соответствии осуществляемой ими деятельности политическим интересам российских граждан. Проблематика легитимности деятельности органов публичной власти в Российской Федерации и процесса их легитимации после конституционных поправок приобрела особую актуальность. Участие в управлении делами государства обусловливается особенностями современной системы организации власти, а также возможностью граждан оказывать влияние на функционирование деятельности ее органов, что позволяет определять степень легитимности публичного управления. Автор, анализируя сложившуюся конструкцию органов публичной власти через призму легитимности их деятельности, выявляет некоторые проблемы организационного характера и предлагает в этой связи пути их решения.

Ключевые слова: легитимация, легитимность, органы публичной власти, народ, государственная власть, народовластие, публичное управление.

Цитирование: Авдеев Д.А. Современная проблематика деятельности органов публичной власти в свете их легитимности // Государство и право. 2021. № 7. С. 36–46.

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

DOI: 10.31857/S102694520016182-1

MODERN PROBLEMS OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE LIGHT OF THEIR LEGITIMACY

© 2021 D. A. Avdeev

Tyumen state university

E-mail: d.a.avdeev@utmn.ru

Received 11.03.2021

Abstract. The article examines the constitutional foundations of the legitimacy of public authorities, concludes that their activities correspond to the political interests of Russian citizens. The problem of the legitimacy of the activities of public authorities in the Russian Federation and the process of their legitimation, after the constitutional amendments, acquired particular relevance. Participation in the management of state affairs is determined by the peculiarities of the modern system of organization of power, as well as the ability of citizens to influence the functioning of the activities of its bodies, which makes it possible to determine the degree of legitimacy of public administration. The author, analyzing the existing structure of public authorities through the prism of the legitimacy of their activities, identifies some problems of an organizational nature and suggests ways of solving them in this regard.

Key words: legitimization, legitimacy, public authorities, people, state power, democracy, public administration.

For citation: Avdeev, D.A. (2021). Modern problems of the activities of public authorities in the light of their legitimacy // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 7, pp. 36–46.

Введение

В настоящее время при рассмотрении демократических начал российской государственности на первый план выходят проблемы легитимности осуществления публичной власти. Провозглашая народный суверенитет и принципы народовластия, возникают определенного рода трудности в реализации конституционных положений при осуществлении органами публичной власти принадлежащих им полномочий.

Эффективное функционирование органов власти возможно не только в случае их легального образования, но и самое главное — образование их на основе политической воли большинства граждан, что придает им свойство легитимности. Исследование конституционных основ легитимности органов государственной власти и местного самоуправления позволяет говорить о соответствии осуществляемой ими деятельности политическим интересам российских граждан как носителя суверенитета и единственного источника власти.

Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также способы их образования (формирования) позволяют оценить их эффективность и результаты работы с учетом различного рода показателей и критериев. Однако одним из важнейших правовых признаков, характеризующих органы публичной власти, по нашему мнению, выступает легитимность их функционирования.

Органы власти и управления должны не просто быть образованы в строго определенном законом порядке, что будет придавать характер легальности их деятельности, они должны быть прежде всего легитимными, т.е. отражать интересы российских граждан посредством выражения политической воли избирателей, использующих различные институты непосредственной и представительной демократии.

Роль и значение легитимности в современном государстве

Закрепление народовластия, установление демократических принципов общественного и государственного устройства, провозглашение народа единственным источником власти и носителем суверенитета еще не означает, что публичная власть является легитимной, а ее органы в своей деятельности всегда исходят из интересов большинства граждан.

Конституционные положения об организации публичной власти подавляющего числа государств не отличаются особой спецификой в этой части в силу того, что основы их конституционного строя (государственного и общественного устройства) схожи. Например, в большинстве конституций зарубежных стран закрепляются народный суверенитет, верховенство права, принцип разделения властей, политический и идеологический плюрализм, человек, его права и свободы признаются высшей правовой ценностью, провозглашаются защита частной собственности, приоритет международного права над национальным и т.д. Отличительные особенности касаются отдельных аспектов организации и деятельности высших органов государственной власти, взаимодействия центральных и местных органов власти и управления, обусловленных формой правления и типом (моделью) государственно-территориального устройства.

Однако, несмотря на эти и иные факторы, которые определяют особенность национальной системы организации публичной власти отдельно взятого государства, основополагающим, на наш взгляд, является функционирование органов управления на принципах народовластия и легитимности. Провозглашение народовластия на конституционном уровне предполагает учет интересов большинства граждан при осуществлении публичного управления, равно как и установление гарантированной возможности непосредственного участия граждан в управлении делами государства, что позволяет характеризовать государство как демократическое. В этом смысле понимание государства как демократического означает, что органы публичной власти, осуществляющие управленческие функции, должны исходить из политических интересов и социально-экономических потребностей большинства граждан, волю которых выражают избиратели, используя различные институты и формы непосредственной демократии.

При этом, по нашему убеждению, к высшему непосредственному выражению власти народа следует относить не только выборы и референдум, но и публичные мероприятия: шествия, демонстрации, собрания, митинги и пикетирования. Считаем, что именно через публичные мероприятия политического характера осуществляется истинное народовластие. Так, если участвуя в выборах, граждане выражают свое мнение относительно тех или иных кандидатур или политических партий в процессе голосования, то в случае с публичными мероприятиями происходит непосредственное

волеизъявление граждан по наиболее актуальным вопросам социально-экономического или политико-правового порядка¹.

По справедливому замечанию А.В. Саленко, «конституционная свобода мирных собраний имеет двойственную правовую природу: с одной стороны, выступает способом реализации свободы мысли и слова, свободы выражения мнения, а также достоинства личности и права на свободное развитие; с другой — представляет собой элемент непосредственной демократии (народовластия), благодаря которому у граждан есть дополнительная возможность по управлению делами государства и решению вопросов местного значения»². Следует согласиться с А.В. Саленко, что в последнее время появились «новые виды публичных мероприятий — наномитинги, флешмобы, смартмобы, протестные палаточные лагеря, массовые вечеринки, политконцерты. Кроме того, публичное мероприятие в ходе его проведения может трансформироваться и плавно перетекать из одной формы в другую или одновременно сочетать в себе несколько форм публичного мероприятия... Поэтому попытка законодательно закрепить понятие каждого потенциально возможного вида публичного мероприятия по своей сути будет являться заведомо ошибочной и обреченной на неудачу»³.

В отличие от публичных мероприятий выборы периодичны и проводятся в указанный в законодательстве период (раз в пять лет — выборы депутатов Государственной Думы, раз в шесть лет — выборы Президента РФ и т.д.). Референдум же крайне редко используется при осуществлении публичного управления в силу известных причин (финансово-материальная затратность, важность выносимого вопроса, требующего проведения общенационального голосования, сложность процедуры его инициирования). Поэтому публичные мероприятия, речь о которых шла выше, в силу того, что они могут быть проведены в любое время, при условии соблюдения требований, установленных законодательством, могут быть поставлены на один уровень с выборами и референдумом и рассматриваться как одна из высших форм народовластия. Таким образом, учет мнения большинства граждан, которое выражается посредством институтов прямой

демократии, характеризует степень обеспечения политической воли граждан.

Легитимность представляет собой неотъемлемое качество (свойство) публичной власти любого государства, позиционирующего себя как цивилизованное, социальное и правовое. Именно учет органами публичной власти мнения большинства граждан позволяет характеризовать государство как демократическое, а деятельность органов власти и управления любого уровня и вида признавать легитимной.

Показательным в этом плане выглядит процедура проведения общероссийского голосования по поправкам к Конституции РФ, прошедшего в 2020 г. Согласно ст. 2 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁴ после вступления его в силу и в случае дачи Конституционным Судом РФ заключения о соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона о поправке 2020 г. проводится общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ.

Проведение общероссийского голосования, а не референдума, вызвало «юридическое недоумение» у большинства конституционалистов по ряду причин. Во-первых, данная процедура не предусматривается ни положениями гл. 9 Конституции РФ, ни Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁵. Во-вторых, общероссийское голосование осуществлялось не по правилам, в соответствии с которыми проводится всероссийский референдум. В-третьих, голосование проводилось уже после того, когда Закон о поправках 2020 г. вступил в силу. В этой связи возникли некоторые вопросы: в чем смысл проведения голосования, если поправки вступили в силу? Любым ли Законом РФ о поправке к Конституции можно предусматривать те или иные процедурные особенности их принятия и вступления в силу?

Отвечая на первый вопрос, можно предположить, что проведение общероссийского голосования было сделано для того, чтобы придать легитимность предлагаемым главой государства конституционным поправкам, которые уже вступили в силу. Ответ на второй вопрос, несмотря на его некоторую юридическую полемичность, требует положительного ответа, хотя, на наш взгляд, должен быть отрицательным. По нашему убеждению,

¹ См.: Авдеев Д.А. Юридический голос политической воли российских граждан, или современные проблемы публичных мероприятий // Современное право. 2018. № 12. С. 31, 32.

² Саленко А.В. Конституционно-правовое значение свободы мирных собраний: доктринальные и судебные подходы в России и Германии // Росс. юрид. журнал. 2019. № 5 (128). С. 14.

³ Саленко А.В. Свобода мирных собраний в России и Германии: вопросы терминологии и классификации // Вестник ТюмГУ. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 2. С. 96.

⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

⁵ См.: СЗ РФ. 1998. № 10, ст. 1146.

процедура внесения изменений в Конституцию не может коррелироваться каждый раз очередным Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации. Более того, считаем, что можно поставить под сомнение сам факт «конституционности» Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ, который регламентирует поэтапно порядок внесения конституционных поправок, устанавливая, сроки, полномочия органов государственной власти в этой процедуре.

Полагаем, что весь процесс внесения изменений в гл. 3–8 Конституции РФ должен быть прописан в Конституции, а не отдан на откуп акту несоответствующей по юридической силе самой Конституции — Федеральному закону. В итоге получается, что не Конституция, а Федеральный закон устанавливает порядок принятия и вступления в силу поправок в Конституции. Известно, что в Конституции РФ (ст. 104–108) регламентируется порядок федерального законодательного процесса. Что же мешало разработчикам Конституции прописать также в нескольких статьях гл. 9 Конституции РФ порядок внесения изменений в конституционный текст, исключая в дальнейшем принятия федерального закона, регламентирующего его. Убеждены, что процедура внесения любых изменений в Конституцию РФ должна быть регламентирована самой Конституцией, а не актами, стоящими ниже в юридической иерархии.

Учитывая тот факт, что Конституция РФ была принята на референдуме — всенародном голосовании, соответственно, любые изменения должны вноситься в нее строго по той процедуре, которая была определена самой Конституцией. Однако гл. 9 Основного Закона не в полной мере содержит нормы, касающиеся особенностей изменения тех или иных положений Конституции, что повлекло за собой принятие Конституционным Судом РФ нескольких постановлений о толковании ст. 136, ч. 2 ст. 135 и ч. 2 ст. 137, которыми были устранены возникшие неясности относительно процесса внесения поправок в конституционный текст.

Корректировка гл. 9 Конституции РФ в настоящее время (по известным причинам) не представляется возможной, однако при разработке проекта новой Конституции следует учитывать вышеизложенные обстоятельства, исключающие правовое регулирование процесса внесения изменений текста Конституции иными правовыми актами.

Можно прийти к выводу, что все большее значение приобретают процессы легитимации публичного управления на различных уровнях. Это находит свое отражение в:

процедуре формирования (образования) органов государственной власти и местного самоуправления;

деятельности и взаимодействии органов публичной власти различного уровня между собой в целях решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории;

принимаемых органами публичной власти правовых актов, отражающих интересы большинства российских граждан;

повышении эффективности институтов непосредственной демократии, с помощью которых выражается политическая воля граждан по актуальным вопросам социально-экономической или же духовно-культурной жизни общества.

Таким образом, определяющим в публичном управлении становятся интересы большинства, что соответствует признакам демократического государства и идеям народовластия. Именно для обеспечения интересов большинства граждан и устанавливается та или иная система публичной власти, которая соответствует тому или иному виду (модели) формы государства. В этой связи вид (модель) формы государственного правления и государственно-территориального устройства выступает как средство достижения конечной цели — обеспечение интересов большинства граждан и создание комфортных социально-экономических условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Следовательно, важность приобретает не сама установленная система органов власти и управления, а насколько она способна обеспечивать интересы и потребности подавляющего большинства граждан. Именно в этом и будет проявляться легитимность как свойство публичной власти.

Некоторые особенности легитимности отечественной системы публичной власти

В царский период российской истории идеи народовластия и установления республики высказывались и обсуждались достаточно давно. В конце XIX — начале XX в. наметился небольшой «всплеск народных волнений», приведший к появлению различного рода политических партий (движений), принятию Манифеста от 17 октября 1905 г. и появлению Государственной думы в 1906 г. Согласно Высочайшему Манифесту от 6 августа 1905 г. Государственной думе⁶ отводилась законосовещательная функция. На основании Положения о выборах от 6 августа 1905 г. в Государственную думу могли избираться представители трех основных курий — землевладельческой, городской и крестьянской. При этом из числа избирателей исключались женщины, рабочие, учащиеся и военнотруженики.

⁶ См.: Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О.И. Чистяков. М., 1994.

Вступление России в Первую мировую войну внесло свои коррективы в дальнейшее формирование представительного органа, в частности, и самостоятельной законодательной власти вообще.

На протяжении многовекового российского монархизма формировалась оторванная от общей массы народа система государственных органов различного уровня и вида, выполняющих публично значимые управленческие функции. Однако навряд ли можно характеризовать их деятельность как отвечающую признакам легитимности. Известно, что «легитимность» от лат. *legitimus* означает согласный с законами, законный, правомерный, легитимация — это узаконение какого-либо нового политического режима, придание ему легитимности⁷. Следовательно, под легитимностью надлежит понимать согласие народа с принимаемыми органами публичной власти решениями (законоустановлениями), одобрение и признание их деятельности, выраженное посредством политического волеизъявления.

Выборы, референдумы (общенациональные голосования) и публичные мероприятия отсутствовали или были крайне редким явлением политической жизни дореволюционной России, за исключением периода работы первых четырех составов Государственных дум. Отечественный опыт становления и функционирования публичной власти свидетельствует, что в условиях монархии деспотического типа, для которой характерна абсолютизация и централизация управленческих процессов, говорить о легитимности деятельности органов власти и управления весьма затруднительно.

Последующие Февральская и Октябрьская революции 1917 г. изменили вектор развития отечественного государства и права — был взят курс на строительство социалистического государства с перспективой перехода к коммунистическому обществу.

В этой связи представляет интерес правоприменительная практика советского периода, когда после Октябрьской революции повсеместно образовывались советы как новая разновидность органов народного представительства, формируемые по принципу централизованного демократизма, несмотря на то что в действительности советские органы власти и управления функционировали в соответствии с партийными директивами и указаниями, принимаемыми партийными комитетами на местах и исполнительными комитетами различного уровня, игравшие в советской системе публичной власти доминирующую роль. Примечательно, что на 1 января 1991 г. численность членов КПСС составляла 16 516 066 членов и кандидатов в члены

КПСС⁸, а общая численность граждан СССР — 290.1 млн человек⁹. Несмотря на то что численный состав партии КПСС по сравнению с численностью населения СССР более чем в 17 раз меньше, в большинстве своем партийное руководство различного уровня принимало решения, направленные на обеспечение интересов большинства и общего благополучия граждан, что соответствовало концепции социалистического общества.

Таким образом, советская система организации публичной власти кардинально отличалась от дореволюционной. В отсутствие политического и идеологического плюрализма, альтернативных выборов, существование однопартийной системы, единственной коммунистической идеологии, плановой экономики, отсутствие как таковой частной собственности, приоритета общественно-государственных интересов в ущерб частным Советское государство считалось общенародным социалистического типа и, по сути, таковым и являлось — были народная армия, народные депутаты, народные судьи.

Советское государство как народное государство создало систему социально-экономического обеспечения прав гражданина, установив бесплатное медицинское обслуживание, образование и социальную поддержку населению. Однако, несмотря на организацию и деятельность советских органов власти и управления и принадлежность власти народу, который в соответствии со ст. 2 Конституции (Основного закона) РСФСР от 12 апреля 1978 г. осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР, а также результаты всесоюзного референдума, который состоялся 17 марта 1991 г., Союз Советских Социалистических Республик прекратил свое существование. При этом обращаем внимание на тот факт, что в референдуме более 76% граждан проголосовали за сохранение СССР¹⁰.

С учетом того, что референдум признается как высшая форма проявления народовластия, становится непонятным смысл проведения данного голосования, если его результаты не имели никакого политического значения и практического применения. 8 декабря 1991 г. вопреки народному политическому волеизъявлению о сохранении Союза Советских

⁸ См.: URL: <https://sovtime.ru/kpss/chislennyyi-sostav-kpss>

⁹ См.: URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Население_СССР

¹⁰ По данным комиссии, по Союзу ССР в целом в списке граждан, имеющих право участвовать в референдуме СССР, было включено 185 647 355 человек; приняли участие в голосовании 148 574 606 человек, или 80%. Из них ответили: «да» — 113 512 812 человек, или 76.4%; «нет» — 32 303 977 человек, или 21.7%; признаны недействительными 2 757 817 бюллетеней, или 1.9% (см.: URL: <https://ria.ru/20110315/354060265.html> (дата обращения: 09.03.2021)).

⁷ См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.

Социалистических Республик было образовано Содружество Независимых Государств (СНГ), а Российская Федерация уже стояла на перепутье выбора вектора дальнейшего государственного строительства.

Способы образования (формирования) органов публичной власти как показатель легитимности

Одним из важных признаков легитимности организации органов публичной власти является установленный законодательством порядок их образования (формирования), а также степень участия граждан в нем. Следует согласиться с мнением А.Р. Акчурина, что в демократическом государстве процедуры формирования органов власти, «служащие механизмом наделения полномочиями и легитимации таких органов как на внутригосударственном уровне, так и на международной арене и выступающие первичной ступенью для функционирования институтов опосредованной демократии»¹¹, являются базовыми.

Участие граждан в управлении делами государства предопределяет модель организации публичной власти. Так, ключевым отличием монархии от республики стало избрание главы государства и формирование парламента на основе партийного большинства, установление политической ответственности правительства органом, его сформировавшим (главой государства или же парламентом).

подавляющее большинство стран провозглашают республиканскую форму правления, взяв за основу президентский или парламентский тип публичного управления. Следует отметить, что современные монархические государства парламентского типа управления (Великобритания, Швеция, Испания, Япония и др.) в основе своей системы публичной власти устанавливают демократические принципы. В частности, согласно ст. 4 Конституции Японии император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть. Своеобразное юридическое единение, казалось бы, несовместимых понятий «народовластие» и «монархия» больше похоже на оксюморон по типу — «горячий лед». Однако демократическая основа и легитимность деятельности и функционирования органов публичной власти современных государств парламентского типа управления, сохраняющих монархическую форму правления, не подвергается сомнению.

С учетом особенностей национальной правовой системы и ряда факторов, которые неизбежно

оказывают влияние на организацию и функционирование публичной власти (национальный состав населения, размеры и географическое положение, историко-правовое развитие, социально-экономическое развитие, менталитет, уровень развития правовой культуры¹² и т.д.), можно определить не только фактическую модель формы правления отдельно взятого государства, но и выявить степень легитимности организации и деятельности органов власти и управления.

Тем не менее один из главных аспектов проявления легитимности деятельности органов публичной власти — участие граждан в процессе их образования (формирования).

Рассмотрим некоторые особенности отечественной системы образования (формирования) органов публичной власти, которые функционируют на трех уровнях: федеральном, региональном (субъектном) и местном (муниципальном). Среди существующих органов власти и управления российские граждане могут выбирать Президента страны и депутатов Государственной Думы (федеральный уровень), главу субъекта (высшее должностное лицо) Российской Федерации и депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти (региональный (субъектный) уровень), депутатов представительного органа местного самоуправления (местный (муниципальный) уровень).

Как видно, на **федеральном уровне** граждане лишены возможности участвовать непосредственно в формировании Совета Федерации Федерального Собрания. Следовательно, одна из палат российского парламента народом не формируется, хотя она выполняет законодательную функцию. В связи с чем возникает вопрос: можно ли охарактеризовать порядок формирования Совета Федерации, равно как и его деятельность, легитимным?

В юридической литературе до сих пор ведутся споры: чьи же интересы представляет Совет Федерации — субъектов Российской Федерации или населения субъектов Федерации? Если же сенаторы представляют интересы населения субъектов Федерации, тогда почему это же население соответствующих субъектов Федерации не участвует в формировании органа, который должен представлять их интересы? В то же время с учетом конституционных поправок¹³ в Совет Федерации наряду с двумя представителями от органов государственной власти субъектов Российской Федерации входят

¹² См.: Авдеев Д.А. Монархическое правосознание и республиканская форма правления в России // Право и политика. 2010. № 8. С. 1468–1475.

¹³ См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

¹¹ Акчурин А.Р. Процедуры формирования органов государственной власти в Российской Федерации: современная проблематика // Lex russica. 2017. № 10 (131) С. 188.

не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых на шесть лет Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно. Помимо этих лиц в состав Совета Федерации может также входить Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки. При этом не уточняется, какой отставки — добровольной или принудительной, осуществляемой в порядке отрешения Президента от должности.

Новый порядок формирования Совета Федерации позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, в палату, традиционно воспринимаемую как «палату регионов», входят представители федеральных органов государственной власти. Во-вторых, численный состав сенаторов будет колебаться в зависимости от возможных назначений в его состав представителей Российской Федерации. В-третьих, срок полномочий сенаторов существенно различается, т.к. одни осуществляют свои полномочия в течение срока органов государственной власти субъектов Федерации, чьими представителями они являются (как правило, срок полномочий составляет пять лет), другая часть назначается на шесть лет, а некоторые — пожизненно. Напомним, что у нас хотя и не установлен конкретный вид республиканской формы правления, но согласно ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация является государством с республиканской формой правления, что, как известно, исключает занятие той или иной должности пожизненно в силу того, что республиканская форма правления характеризуется срочностью занятия той или иной должности.

Избрание половины депутатского корпуса Государственной Думы на основании пропорциональной системы, по высказыванию ее Председателя второго и третьего созывов (1996—2003 гг.) Г.Н. Селезнева, представляет собой «избрание kota в мешке» в силу того, что избиратели голосуют за политическую симпатию той или иной партии, но кто конкретно станет депутатом — неизвестно, т.к. выдвигаемый партией список кандидатов избирателю не известен.

На *региональном (субъектном) уровне* не во всех субъектах Российской Федерации избиратели могут избирать главу субъекта Федерации непосредственно в силу того, что способ избрания высшего должностного лица устанавливается Основным законом соответствующего субъекта Федерации. По словам А.Р. Акчурина, «сама по себе процедура, предусматривающая возможность выбора законодательным органом субъекта РФ одной из трех предложенных Президентом кандидатур, которые в свою очередь представляют ему политические партии, представляется вполне эффективной

в плане распределения полномочий по подбору кандидатур, их внесению и дальнейшему избранию, использования выборных механизмов в системе исполнительной власти, а также обеспечения взаимодействия органов государственной власти с учетом принципа разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали в федеративном государстве»¹⁴.

На *местном (муниципальном) уровне* население может избирать депутатов представительного органа местного самоуправления. Главу муниципального образования в подавляющем большинстве население непосредственно не избирает. Хотя данный уровень публичной власти — местный (муниципальный) это предполагает. В Особом мнении судья Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотов на постановление Конституционного Суда РФ 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»¹⁵ 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.

На наш взгляд, единство публичной власти имеет ряд достоинств и преимуществ, т.к. преследует целенаправленное функционирование всех органов власти и управления. Однако при этом не должно быть сплошного государственного единообразия и подобию, 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 есть отражение 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 органами

¹⁴ Акчурин А.Р. Указ. соч. С. 191, 192.

¹⁵ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

публичной власти различного уровня, меры ответственности, за неисполнение или неэффективное осуществление ими своих полномочий¹⁶.

Парадоксально, но, исследуя степень влияния способов (порядка) образования (формирования) органов публичной власти на легитимность их деятельности, мы находим подтверждение в выводах, которые были сделаны нами ранее. Во-первых, процесс образования (формирования) органов публичной власти должен быть воспринят самим обществом, соответствовать уровню его правовой культуры. Во-вторых, легитимность органов публичной власти не обязательно должна означать их непосредственное образование (формирование) гражданами. В-третьих, не исключаем, что востребованным станет сочетание различных методов, способов и процедур (назначение, избрание, наделение) при образовании (формировании) тех или иных органов публичной власти различных уровней.

Убеждены, что если найти оптимальный способ образования (формирования) того или иного органа публичной власти, то это будет являться залогом успеха и общественно-государственного компромисса между представителями власти и народной воли в процессе отечественного управления делами государства. В конечном счете главное не то, как образуются (формируются) те или иные органы публичной власти, а какова эффективность их деятельности. Ведь подавляющее большинство граждан заинтересовано именно в результатах их повседневной работы. Однако это вовсе не означает, что следует отказаться от привлечения граждан к непосредственному участию в управлении делами государства¹⁷.

Народ как носитель суверенитета и источник власти

Исследуя проблематику легитимности публичной власти, мы неизбежно сталкиваемся с проблемой определения юридического значения понятия «народ», употребляемого в конституционном законодательстве. Что же представляет собой народ? Какая категория людей охватывается данным понятием? Все ли граждане Российской Федерации включаются в это собирательное понятие с позиции науки конституционного права? Совпадает ли по своему юридическому содержанию характеристика народа как «источника власти»

и «носителя суверенитета»? Попытаемся ответить на эти вопросы.

Как верно отмечает И.С. Романчук, «действительно, для того чтобы определить возможность бытия власти народа, 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»¹⁸.

Безусловно, понятие «народ» не только «в политико-правовых науках является весьма многообразным и недостаточно концептуальным»¹⁹, но и существенно отличается от смыслового содержания наук общегуманитарного цикла. Считаем, что многоаспектность понятия «народ» обуславливается различной правовой характеристикой и зависит от содержания, которое употребляется в том или ином значении. Как полагают 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»²⁰.

В Конституции РФ слово «народ» в различных его вариациях используется 17 раз. Приведем некоторые выдержки из конституционного текста, где употребляется данный термин. Так, Преамбула Конституции РФ начинается со слов: «Мы многонациональный народ...». В соответствии с ч. 1 ст. 3 народ определяется как носитель суверенитета и как единственный источник власти. Далее, «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 РФ встречается и слово «население», которое употребляется также в различных вариациях. В частности, данный термин употребляется в следующих словосочетаниях:

¹⁸ Романчук И.С. Публичная государственная власть. Методология исследования и практика ограничения: учеб. пособие. Тюмень, 2013. С. 88–90.

¹⁹ Грачев Н.И. Происхождение суверенитета. Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. М., 2009. С. 31.

²⁰ Цишковский Е.А., Кузакбирдиев С.С. Идея народовластия в российской правовой идеологии и доктрине (критический очерк) // Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей. Тюмень, 2005. С. 97.

¹⁶ См.: Авдеев Д.А. Проблемы легитимации публичной власти в современной России // Вестник ТюмГУ. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7. № 1 (25). С. 100, 101. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111.

¹⁷ См.: Авдеев Д.А. Легитимность публичной власти в России // Вестник ТюмГУ. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 3. С. 107, 108.

«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 РФ слов «население» и «народ», безусловно, также следует трактовать в зависимости от используемого контекста. Как видим, их юридический смысл также будет различен.

Никто наверняка не будет оспаривать тот тезис, что смысловое значение встречаемых в тексте Конституции РФ слов «народ» и «население» в их различных вариациях существенно различается, равно как и их юридическое содержание. Что же касается характеристики народа как «источника власти» и «носителя суверенитета», то здесь возникает вопрос: совпадают ли эти юридические характеристики народа, или же речь идет о различном значении, которое вкладывается в содержание каждого из этих двух понятий?

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, предлагающего 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»²¹.

Как представляется, в рамках конституционно-правовых исследований нужно исходить из различия в понимании народа как «источника власти», с одной стороны, и как «носителя суверенитета» — с другой. Это позволяет уйти от необъятной и аморфной политологической категории «народ» в ее социально-бытовом понимании и рассмотреть ее с позиции конституционной науки. Ключевое отличие заключается в свойствах народа как «носителя суверенитета» и как

«источника власти». Отличия видятся, на наш взгляд, в силу содержательных и иных сущностных свойств рассматриваемых понятий. Как **носитель суверенитета** народ представляет собой *всех граждан Российской Федерации* вне зависимости от их правового статуса и факторов, влияющих на него (дееспособность, возраст, нахождение в местах лишения свободы по приговору суда и т.д.). 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).

Следовательно, правом участвовать в политической жизни страны посредством выражения своей политической воли через институты непосредственной демократии могут не все российские граждане. Только те, кто обладает избирательными правами и свободами, участвует в управлении делами государства посредством существующих форм непосредственной демократии — выборов, референдума, публичных мероприятий. Участвуя в публичном управлении, избиратели выражают не только собственную политическую волю, но и косвенно интересы и потребности иных российских граждан, которые в силу ряда обстоятельств не обладают избирательными правами и свободами.

Таким образом, юридическая трактовка понятия «народ» 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 критериев²².

Заключение

Вышеизложенное позволяет заключить, что процессы легитимации публичной власти и легитимности деятельности ее органов с учетом конституционных поправок нуждаются в дальнейшем научном рассмотрении. В рамках данной статьи мы лишь остановились на ключевых моментах, выявив некоторые особенности отечественной системы публичного управления.

Конституционно-правовой анализ организации и деятельности органов публичной власти, прежде всего высших органов государственной власти, позволяет сделать ряд выводов относительно соответствия функционирования этих

²¹ Костокрызов П. И. Метакатегория «народ» и границы познания науки конституционного права // Lex russica. 2020. Т. 73. № 11 (168). С. 40.

²² См.: Авдеев Д. А. Конституционное измерение современного российского народовластия // Росс. право: образование, практика, наука. 2017. № 6. С. 26.

органов свойству легитимности. Установленная законом процедура образования высших органов государственной власти должна обеспечивать легитимность их организационной деятельности, в основе которой лежит волеизъявление избирателей, непосредственно принимающих участие в выборах или в иных формах прямой демократии, выражающих свою политическую позицию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авдеев Д.А.* Конституционное измерение современного российского народовластия // Росс. право: образование, практика, наука. 2017. № 6. С. 26.
2. *Авдеев Д.А.* Легитимность публичной власти в России // Вестник ТюмГУ. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 3. С. 107, 108.
3. *Авдеев Д.А.* Монархическое правосознание и республиканская форма правления в России // Право и политика. 2010. № 8. С. 1468–1475.
4. *Авдеев Д.А.* Проблемы легитимации публичной власти в современной России // Вестник ТюмГУ. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7. № 1 (25). С. 100, 101. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111.
5. *Авдеев Д.А.* Юридический голос политической воли российских граждан, или современные проблемы публичных мероприятий // Современное право. 2018. № 12. С. 31, 32.
6. *Акчурина А.Р.* Процедуры формирования органов государственной власти в Российской Федерации: современная проблематика // Lex russica. 2017. № 10 (131) С. 188, 191, 192.
7. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.
8. *Грачев Н.И.* Происхождение суверенитета. Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. М., 2009. С. 31.
9. *Костогрызов П.И.* Метакатегория «народ» и границы познания науки конституционного права // Lex russica. 2020. Т. 73. № 11 (168). С. 40.
10. *Романчук И.С.* Публичная государственная власть. Методология исследования и практика ограничения: учеб. пособие. Тюмень, 2013. С. 88–90.
11. Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О.И. Чистяков. М., 1994.
12. *Саленко А.В.* Конституционно-правовое значение свободы мирных собраний: доктринальные и судебные подходы в России и Германии // Росс. юрид. журнал. 2019. № 5 (128). С. 14.
13. *Саленко А.В.* Свобода мирных собраний в России и Германии: вопросы терминологии и классификации // Вестник ТюмГУ. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 2. С. 96.
14. *Цишковский Е.А., Кузакбурдиев С.С.* Идея народовластия в российской правовой идеологии и доктрине (критический очерк) // Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей. Тюмень, 2005. С. 97.

REFERENCES

1. *Avdeev D.A.* Constitutional dimension of modern Russian democracy // Russian law: education, practice, science. 2017. No. 6 (in Russ.).
2. *Avdeev D.A.* The legitimacy of public authority in Russia // Herald of the Tyumen state University. Socio-economic and legal research. 2017. Vol. 3. No. 3. (in Russ.)
3. *Avdeev D.A.* Monarchical legal consciousness and the republican form of government in Russia // Law and politics. 2010. No. 8. P. 1468–1475 (in Russ.).
4. *Avdeev D.A.* Problems of legitimation of public power in modern Russia // Herald of the Tyumen state University. Socio-economic and legal research. 2021. Vol. 7. No. 1 (25). P. 100, 101. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111 (in Russ.).
5. *Avdeev D.A.* Legal voice of the political will of Russian citizens, or modern problems of public events // Modern Law. 2018. No. 12 (in Russ.).
6. *Akchurin A.R.* Procedures for the formation of public authorities in the Russian Federation: modern issues // Lex russica. 2017. No. 10 (131) (in Russ.).
7. The Big Law Dictionary / ed. by and A. Ya. Sukharev, V.E. Krutskikh. 2nd ed., rev. and add. M., 2001 (in Russ.).
8. *Grachev N.I.* The origin of sovereignty: Supreme power in the worldview and practice of state building in traditional society. M., 2009 (in Russ.).
9. *Kostogryzov P.I.* Metacategory “people” and the limits of cognition of the science of Constitutional Law // Lex russica. 2020. Vol. 73. No. 11 (168) (in Russ.).
10. *Romanchuk I.S.* Public state power: research methodology and practice of restriction: a study guide. Tyumen, 2013 (in Russ.).
11. Russian legislation of the X–XX centuries: in 9 vols. V. 9. Legislation of the era of bourgeois-democratic revolutions / res. ed. O.I. Chistyakov. M., 1994 (in Russ.).

12. *Salenko A.V.* Constitutional and legal significance of freedom of peaceful assembly: doctrinal and judicial approaches in Russia and Germany // Russian legal journal. 2019. No. 5 (128) (in Russ.).
13. *Salenko A.V.* Freedom of peaceful assembly in Russia and Germany: issues of terminology and classification // Herald of the Tyumen state University. Socio-economic and legal research. 2017. Vol. 3. No. 2 (in Russ.).
14. *Tsishkovsky E.A., Kuzakbirdiev S.S.* The idea of democracy in the Russian legal ideology and doctrine (critical essay) // State authorities of the Russian Federation in the conditions of separation of powers. Tyumen, 2005 (in Russ.).

Сведения об авторе

АВДЕЕВ Дмитрий Александрович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета; 625003 г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6

Authors' information

AVDEEV Dmitry A. — PhD in Law, associate Professor of Department of Constitutional and Municipal Law, Tyumen state University; 6 Volodarskogo str., 625003 Tyumen, Russia