

**АЛЕКСАНДР АЛЕКСЕЕВИЧ ЛАРИЧЕВ**

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет  
larichev@petrsu.ru

## ИЗУЧЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В НАУКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Эффективность публичной власти является одним из важнейших вопросов, исследуемых в различных общественных науках. Правовая наука уделяет данной теме недостаточное внимание. Вместе с тем данный вопрос, исходя из положений Конституции РФ, относится к сфере регулирования конституционного права и подлежит более детальному изучению в его науке.

Ключевые слова: публичная власть, эффективность, наука конституционного права

Сущность государства в его современном понимании заключается в реализации определенных функций – социальной, экономической, политической и других, что обеспечивает создание условий для нормального функционирования и развития общества, а также каждой отдельной личности в нем. Институциональной системой обеспечения реализации функций государства является публичная власть, которая должна отвечать требованию эффективности, обладать способностью адаптироваться к трансформации содержания государственных (публичных) функций и изменяющимся условиям их реализации.

Вопрос эффективности реализации функций публичной власти традиционно занимал и занимает значительную нишу в зарубежных исследованиях, а в последнее время – и в российских. Вместе с тем следует отметить, что большинство соответствующих современных российских исследований ведется в основном с позиций политической науки [7], [13] либо науки государственного и муниципального управления [10], [14].

Что касается правовой науки, то здесь исследование вопроса эффективности публичной власти затруднено по ряду причин. Первая из них – отсутствие единства подходов к пониманию самого термина «публичная власть». Данный термин практически не употребляется в нормативно-правовых актах Российской Федерации и ее субъектов, что приводит к разночтениям в определении содержания понятия «публичная власть», в том числе и в конституционном праве.

Так, положения ч. 1 ст. 3 («носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»), ч. 1 ст. 4 («суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию») и ч. 3 ст. 5 («федеративное устройство Российской Федерации основано на... единстве системы государственной власти...») Конституции РФ трактуются некоторыми правоведами как свидетельство того, что государственная власть в РФ существует только на уровне Федерации, а в субъектах ее нет.

По мнению профессора В. Е. Чиркина, «следует различать государственную власть Федерации, которая распространяется на всю территорию государства и, следовательно, действует во всех частях государства, всех субъектах Федерации... и собственную власть субъекта Федерации, которая... является публичной, негосударственной властью» [11; 13]. Кроме того, В. Е. Чиркин подчеркивает, что двух государственных властей, исходящих от разных источников – всего многонационального народа и народа данного субъекта Федерации, – в одном и том же субъекте Федерации быть не может [11; 13].

С этим подходом не согласен О. С. Гомбожапов, который, не отрицая тезиса о невозможности существования в государстве нескольких государственных властей, относит власть субъектов РФ к государственной власти, которую в субъектах РФ «осуществляет многонациональный народ РФ непосредственно и через законодательные, исполнительные и судебные органы» [6; 2]. Кроме того, О. С. Гомбожапов полагает, что власть в субъектах РФ осуществляется, с одной стороны, всем многонациональным народом России, а с другой стороны, в каждом отдельном субъекте РФ – его населением как составной частью многонационального народа Российской Федерации [6; 3].

Следует согласиться с тезисом О. С. Гомбожапова о том, что власть в субъекте РФ относится к власти государственной. Во-первых, об этом прямо говорится в Конституции (ч. 2 ст. 11: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти»). Во-вторых, согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, 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. Возникает вопрос: если бы правовая природа федеральной исполнительной власти

и исполнительной власти субъектов РФ в корне различалась, возможно ли было их объединение в одну систему? Представляется, что нет.

Положения Конституции РФ, таким образом, позволяют сделать вывод о том, что государственная власть в РФ представляет собой единую систему, внутри которой с целью повышения эффективности управления в рамках федеративной модели государственного устройства происходит функциональное разделение власти на несколько уровней (уровень Федерации и уровень субъектов).

В то же время практически все исследователи согласны с тем, что, помимо государственной власти, к системе публичной власти следует относить и местное самоуправление. Как указывает профессор А. Н. Кокотов, механизм публичной власти совмещает в себе государственную власть и власть местную, осуществляемую органами местного самоуправления или непосредственно населением [9].

Что касается вопросов эффективности публичной власти, то объем правовых исследований в данной сфере является незначительным. Они присутствуют в науке административного и муниципального права, что вызвано соответствующим развитием нормативно-правовой базы (в частности, внесением поправок в Федеральные законы № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], а также принятием соответствующих указов президента РФ [7], [8]).

Наука же конституционного права, за рядом исключений [8], [12], обходит данный вопрос стороной. Кроме того, большинство как правовых, так и иных исследований посвящены раздельно вопросам эффективности государственной власти (государственного управления), реже — эффективности местного самоуправления (муниципального управления).

Нельзя отрицать, что деление публичной власти на две подсистемы оправданно и носит принципиальный характер. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, а само местное самоуправление осуществляется местным населением самостоятельно (ст. 130). Как верно отмечает судья Конституционного суда РФ профессор Н. С. Бондарь, «конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением последней к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения» [5; 6].

Две подсистемы публичной власти в современной России действительно различны и организационно самостоятельны. Однако эта институционально-правовая дифференциация не должна препятствовать их характеристике и изучению как единой системы публичного управления. И государственную власть, и местное самоуправление объединяет общее целевое назначение — обеспечение условий нормального функционирования и развития личности и общества.

Это целевое единство подтверждается положениями Конституции РФ. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Таким образом, Конституция выделяет общую цель всех форм публичной власти. Выполнение же данного конституционного императива, заключающееся в эффективном содействии реализации прав и свобод человека и гражданина органами публичной власти различных уровней, требует их слаженного функционирования и взаимодействия, доходящего иногда до передачи полномочий органов одного уровня публичной власти (государственных органов) органам другого уровня (органам местного самоуправления).

Гражданину, проживающему на определенной территории, не столь важно, какой именно орган предоставляет ему определенные публичные услуги (получение социального пособия, обмен документов и т. д.). Для населения важна эффективность и быстрота предоставления услуг.

В этом контексте принципиальные различия, связанные с разной конституционно-правовой природой органов публичной власти различных уровней, отступают на второй план, на первый же выдвигается потребность в общем теоретико-правовом осмыслении эффективности публичной власти как в институциональном (система органов), так и в функциональном (полномочия) смысле. Если же существует необходимость внесения изменений в существующую систему публичной власти, то, как верно отмечает А. В. Зорин, в основе необходимых преобразований должен лежать системный подход, направленность реформы на все элементы взаимосвязи государственного и муниципального управления [8].

Изучение публичной власти как единой системы, анализ ее эффективности могут и должны вестись в рамках науки конституционного права. Допустимость комплексного подхода к изучению данных вопросов, как уже указывалось выше, вытекает из самих положений Конституции РФ. Конституционное право является своего рода базой, основой для административного, муниципального и иных отраслей права, регулирую-

щих организацию и деятельность органов публичной власти в Российском государстве. Именно в рамках широкого предмета конституцион-

ного права возможен многоплановый анализ организации публичной власти, распределения функций между ее уровнями.

#### ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 27. Ст. 3256.
4. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

5. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2009. 592 с.
6. Гомбожапов О. С. К вопросу о полноте государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 2–5.
7. Джабраилов У. А. Эффективное государство // Обозреватель-Observer. 2009. № 9. С. 23–32.
8. Зорин А. В. О некоторых вопросах эффективности публичной власти // Вопросы местного самоуправления. 2010. № 2. С. 70–72.
9. Кокотов А. Н. Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя Российской Федерации // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение / Под ред. В. В. Невинского. Барнаул, 2003 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.usla.ru/articles/kokotov/k01.pdf>
10. Симагина О. Оценка эффективности государственного управления // Государственная служба. 2006. № 6. С. 108–113.
11. Чиркин В. Е. О публичной власти (Постановка проблемы) // Государство и право. 2003. № 10. С. 8–15.
12. Чиркин В. Е. Публичная власть. М., 2005. 175 с.
13. Шабров О. Испытание разнообразием: пределы управления в современном мире // Государственная служба. 2007. № 2. С. 32–38.
14. Якунин В. И., Сулакшин С. С., Тимченко А. Н. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. 2006. № 8. С. 7–14.