

Конституционные диалоги. Тема 2. О новой модели российской власти

*В.А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

В связи с тем, что не все участники нашего обсуждения глубоко погружены в теоретические положения конституционного права, рассмотрение новой модели российской власти начнем с некоторых исходных предпосылок. Не уходя в глубины научных рассуждений, отметим, что поскольку **единственным** источником всей власти в нашей стране выступает народ, то в силу этой **единой** учредительной природы и сама власть является **единой**. В теории конституционного права эту единую власть народа принято обозначать общим термином – **публичная власть**, поскольку целью ее осуществления является общественное благо, т. е. публичный интерес.

Публичная власть осуществляется как всем российским народом в целом, так и его частью, проживающей на определенной территории (в субъекте Российской Федерации, муниципальном образовании). Поэтому выделяются две разновидности публичной власти:

- **государственная власть**, которая, в свою очередь, осуществляется в двух формах: федеральная государственная власть и власть субъекта Российской Федерации (региональная государственная власть);
- **местное самоуправление** (муниципальная власть).

Наглядно это можно представить следующим образом.

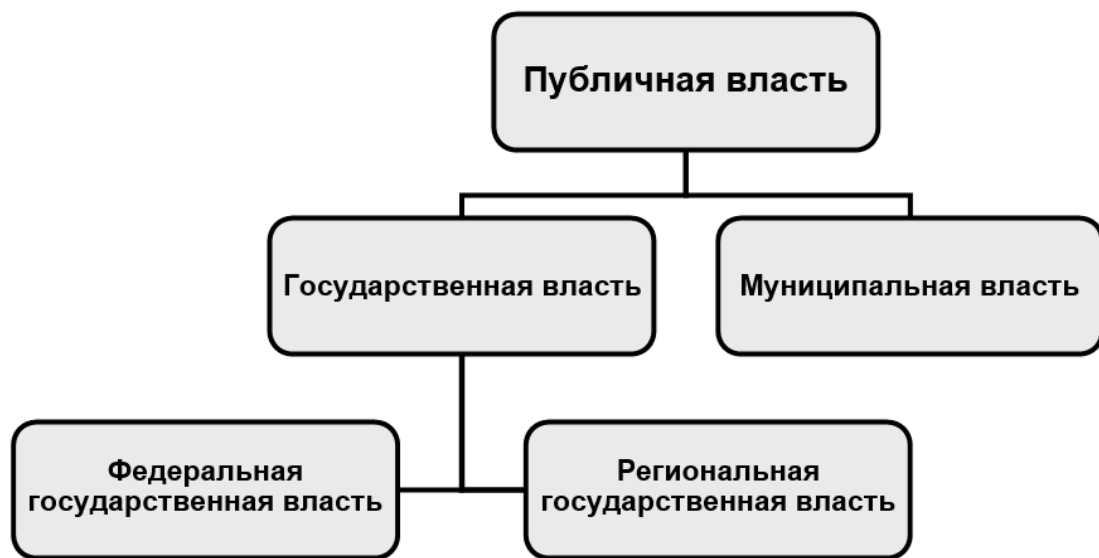


Схема 1. Публичная власть в Российской Федерации.

Как показано на этой схеме, в силу разделения труда по управлению общественными делами единая по своей сущности публичная власть осуществляется на основе **вертикального разделения** между тремя уровнями: федеральная государственная власть, региональная государственная власть и муниципальная власть. В свою очередь, государственная власть в двух своих формах (федеральная и региональная) осуществляется на основе **горизонтального разделения** на законодательную, исполнительную и судебную.

Таким образом в основе всего властного механизма лежит *единый принцип разделения публичной власти*, который в ходе исторического развития наполнялся различным содержанием, что приводило к разному соотношению властей на *различных* этапах становления. Следует подчеркнуть, что нынешнее состояние российской государственности представляет собой не что иное как результат ее предшествующего развития. *Поэтому, чтобы понять проблемы сегодняшнего дня, надо оглянуться на день вчерашний.*

Действующая Конституция принималась в период острейшего кризиса и противостояния различных политических сил. Вспомним трагические события октября 1993 года, когда три ветви власти: законодательная в лице Верховного Совета, исполнительная во главе с Президентом и судебная в лице Конституционного Суда схлестнулись в ожесточенной схватке, которая чуть не привела к гражданской войне. Чтобы такое не повторилось, в Конституции 1993 года закреплена *модель власти* с единым координационным центром в лице Президента, обеспечивающим согласованное функционирование различных властей и разрешающим конституционные кризисы. В этой связи установлен приоритет президентско-исполнительной структуры над законодательной властью, а полномочия Конституционного Суда сведены к *постзаконодательному* нормоконтролю. Такая, закрепленная действующей Конституцией *персоналистская модель* с концентрацией полномочий в руках политического моносубъекта¹ наглядно может быть представлена следующим образом.

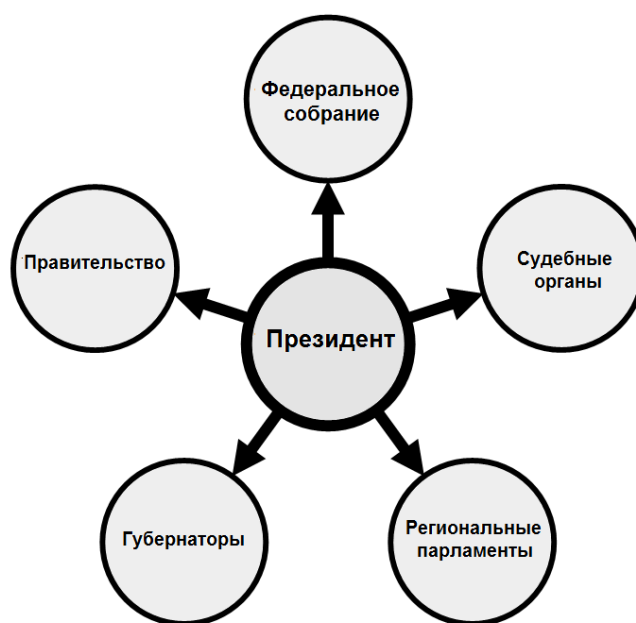


Схема 2. Персоналистская модель российской власти.

Согласно вот этой – *существующей в настоящее время* – конституционной модели все уровни и ветви власти объединены в единую систему, связаны друг с другом через *единый центр*, которым является Президент, и функционируют в основном через этот властный центр или посредством этого центра, согласовывая свои действия с Президентом или его представителями.

¹ См. об этом, напр.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008; Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006.

В результате функционирования такой модели возник (осознаваемый в российском обществе) «*перекос*» властного организма с верховенством Президента и его определяющим воздействием на деятельность всей публичной власти. В современных условиях *властная модель 1993 года* исчерпала себя и возникла *объективная необходимость в новой модели публичной власти*. Которая появилась не вдруг и не сразу, а в результате критического осмысления самой властью издержек в организации властного организма и получила свое закрепление в Законе о поправке к Конституции. Попробуем кратко обозначить основные особенности новой правовой реальности, в которой, при ее одобрении на общероссийском голосовании, будет жить наша страна.

В качестве *первой особенности* выделим некоторое усиление лидирующего положения Президента в системе разделения властей:

- Президент конституируется теперь не только как политический арбитр в отношениях между различными властями, но также как консолидирующий и объединяющий центр всего общества, который *поддерживает гражданский мир и согласие в стране* (часть 2 статьи 80 Конституции);

- Президент назначает и увольняет Генерального прокурора и его заместителей, что ранее было в компетенции Совета Федерации, с которым теперь проводятся консультации по этим вопросам (пункт е¹ статьи 83 Конституции);

- к полномочиям Президента отнесено общее руководство Правительством, что, впрочем, явилось лишь конституционным оформлением его фактической компетенции в этой сфере (часть 1 статьи 110 Конституции);

Второй особенностью новой модели является противоположная тенденция к децентрализации власти с передачей части президентских полномочий другим властным структурам и расширением компетенции Федерального Собрания и Конституционного Суда, в связи с чем произошло следующее:

- усиление парламентского влияния на деятельность Правительства:

- Председатель Правительства назначается Президентом *после утверждения Государственной Думой* (пункт «а» статьи 83 Конституции);

- руководители федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации стихийных бедствий, общественной безопасности назначаются Президентом *после консультаций с Советом Федерации* (пункт «д¹» статьи 83 Конституции)

- остальные федеральные министры, а также заместители Председателя Правительства, назначается Президентом *после утверждения их кандидатур Государственной Думой* (пункт «д» статьи 83 Конституции);

- коренное изменение правового статуса Конституционного Суда в системе разделения властей с наделением его новыми полномочиями по проверке конституционности по запросу Президента:

- *проектов* законов о поправке к Конституции, федеральных конституционных и федеральных законов, а также *принятых* федеральных конституционных и федеральных законов *до их подписания Президентом* (пункт «а» части 5¹ статьи 125 Конституции);

- законов субъекта Российской Федерации *до их обнародования главой региона* (пункт «в» части 5¹ статьи 125 Конституции);

- конституирование Государственного Совета, создаваемого *для содействия Президенту* в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики, приоритетных направлений социально-экономического развития страны (пункт «е⁵» статьи 83 Конституции). Если ранее эти важнейшие конституционные функции выполнялись Президентом *единолично*, что вызывало обоснованное критическое осмысление, то теперь они будут осуществляться с участием всего губернаторского корпуса.

Перечисление особенностей новой властной модели можно продолжить. Однако и так ясно, что в связи с принятием пятой поправки к Конституции коренным образом меняется вся система разделения власти в нашей стране с усилением влияния Федерального Собрания, Конституционного Суда и губернаторского корпуса на принятие важнейших государственных решений. На смену исчерпавшей себя персоналистской модели приходит новая модель с *триединством* различных ветвей власти при сохранении консолидирующего и объединяющего центра в лице главы российского государства.

Возникает закономерный вопрос о положении местного самоуправления в новой модели публичной власти, для поиска ответа на который нам придется вернуться в 1993 год, когда разрабатывалась и принималась действующая Конституция. В то время главным для противоборствующих политических сил представлялся вопрос о разграничении властных полномочий между исполнительной властью во главе с Президентом, законодательной властью и властью судебной. В этой связи вопрос *о размежевании государственной и муниципальной власти* остался вне пристального внимания и без четкого конституционного регулирования. Кроме того, *тогда* ещё не было четкого представления о том, каким быть местному самоуправлению в нашей стране.

Потому и основы разделения государственной и муниципальной власти оказались обозначенными в Конституции самыми общими мазками с декларированием самостоятельности местного самоуправления и *НЕ* вхождением муниципальными органами в систему государственной власти.

Такая правовая неопределенность конституционных положений нередко приводила к «самостийности» местного самоуправления, когда крупные самостоятельные административные центры субъектов РФ, аргументируя своей конституционной самостоятельностью, позиционировали себя как территориальные образования, независимые от региональной власти и действующие по собственному усмотрению вне властной структуры региона. Что, как известно, приводило к различным политическим и правовым конфликтам.

Однако конституционно закреплённая самостоятельность местного самоуправления *в пределах своих полномочий* (статья 12 Конституции) не означает *разорванности* публичной власти, существования двух властей (государственной и муниципальной) осуществляемых параллельно и независимо друг от друга. Публичная власть в Российской Федерации, о чем мы уже говорили

в начале нашего диалога, в силу своей учредительной природы одна, однако осуществляется в двух **взаимосвязанных** разновидностях: государственной и муниципальной власти. Обе эти разновидности одной публичной власти действуют одновременно, причем не обособленно и раздельно, а дополняя друг друга, образуют в своем взаимодействии **единство** всей системы публичной власти в стране. При ином понимании неизбежны постоянные конфликты, которые как отмечалось, нередко наблюдаются во взаимоотношениях между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления их административных центров.

Для преодоления такого **негативного** понимания местного самоуправления как чего-то такого, что является **самостоятельным** и **НЕ** входит в систему государственной власти, в новой конституционной модели установлено, что органы местного самоуправления и органы государственной власти **входят в единую систему публичной власти** в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132 Конституции).

С учетом сказанного эти конституционные новеллы представляются необходимыми и целесообразными. Однако некоторые другие изменения, касающиеся местного самоуправления, **выглядят спорными и необоснованными**. Так, из Конституции исключено методологическое по своей сути положение о том, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (часть 1 статьи 131 Конституции). Данное **императивное** положение заменено другим: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом», что полностью изменяет сущностное понимание местного самоуправления.

Если ранее Конституция устанавливала, что местное самоуправление **должно** осуществляться в городских и сельских поселениях, которые являются обязательным первичным звеном всей системы местного самоуправления, то теперь возникает иная правовая действительность. Фактически осуществлена легитимизация повсеместно складывающейся практики, когда путем объединения муниципальных образований в рамках муниципальных округов полностью ликвидируется муниципальная власть в городских и сельских поселениях. В результате местное самоуправление перемещается на уровень административного района и выхолащивается сама сущность местного самоуправления как публичной власти наиболее приближенной к людям. Кроме того, уничтожается исконно российская **общинная** форма жизнедеятельности, когда на самом низу, в сельской общине решались все насущные дела.

В этой связи вполне можно ожидать, что реализация конституционного положения о единстве публичной власти в нужном для регионов толковании приведет к полному упразднению местного самоуправления и встраиванию муниципальной власти в единую вертикаль государственного управления.

Как-то повеяло холодком... И это не радует.