

DOI 10.47643/1815-1337_2024_11_248

УДК 342.5

КОНСТИТУЦИОННЫЕ КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ CONSTITUTIONAL CRITERIA FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC AUTHORITY IN RUSSIA

МАРХГЕЙМ Марина Васильевна,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права
 ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет».
 308015, Россия, Белгородская обл., г. Белгород, ул. Победы, 85.

E-mail: markheim@bsu.edu.ru;

БОЙЧЕНКО Елена Михайловна,

аспирант кафедры конституционного и международного права юридического института
 ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет».
 308015, Россия, Белгородская обл., г. Белгород, ул. Победы, 85.

E-mail: 1587203@bsu.edu.ru;

Markhgeym Marina Vasiljevna,

Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law
 Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Belgorod State National Research University".
 308015, Russia, Belgorod Region, Belgorod, Pobedy St., 85.

E-mail: markheim@bsu.edu.ru;

Boychenko Elena Mikhailovna,

Postgraduate student of the Department of Constitutional and International Law of the Law Institute
 Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Belgorod State National Research University".
 308015, Russia, Belgorod Region, Belgorod, Pobedy St., 85.

E-mail: 1587203@bsu.edu.ru

Краткая аннотация. На основе анализа конституционных положений и научных источников рассмотрены некоторые вопросы эффективности публичной власти в России. Авторами предложены три конституционных критерия оценки ее эффективности, а именно – функциональный, организационный и принципный. Исходя из них рассмотрено конституционное оформление государственного сегмента публичной власти в качестве основ конституционного строя России и конституционной платформы, предназначенной для эффективной деятельности органов публичной власти. Наличествующие расхождения между предполагаемым и реальным уровнем эффективности лежат, скорее, за конституционными пределами.

Abstract. Based on the analysis of constitutional provisions and scientific sources, some issues of the effectiveness of public authority in Russia are considered. The authors propose three constitutional criteria for assessing its effectiveness, namely, functional, organizational and principled. Based on them, the constitutional formalization of the state segment of public authority as the foundations of the constitutional system of Russia and the constitutional platform intended for the effective operation of public authorities is considered. The existing discrepancies between the expected and real levels of effectiveness lie, rather, beyond the constitutional limits.

Ключевые слова: конституция, публичная власть, критерии оценки эффективности публичной власти, конституционные принципы, основы конституционного строя.

Keywords: constitution, public authority, criteria for assessing the effectiveness of public authority, constitutional principles, foundations of the constitutional system.

Для цитирования: Мархгейм М.В., Бойченко Е.М. Конституционные критерии эффективности публичной власти в России // Право и государство: теория и практика. 2024. № 11(239). С. 248-251. http://doi.org/10.47643/1815-1337_2024_11_248.

For citation: Markhgeym M.V., Boychenko E.M. Constitutional criteria for the effectiveness of public authority in Russia // Law and state: theory and practice. 2024. No. 11(239). pp. 248-251. http://doi.org/10.47643/1815-1337_2024_11_248.

Статья поступила в редакцию: 10.11.2024

В ходе процесса внесения изменений в Конституцию России путем поправок в 2020 г. и предшествующих годах (2008, 2014 гг.) наибольшее их число коснулось именно публичной власти, как полагаем, в целях повышения эффективности деятельности ее органов. совершенствования ее организации и функционирования. Если законы Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» адресовались конкретным государственным органам, то аналогичного статуса закон от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» был посвящен, во-первых, публичной власти в целом, во-вторых, совершенствованию ее организации и функционированию. Поскольку предложения по конституционным поправкам были вынесены на общероссийское голосование, постольку есть основания утверждать, что, с одной стороны, признано сложившееся несовершенство и оценены проблемные сегменты в организации и функционировании публичной власти, с другой – подтверждена и поддержана необходимость в такого рода совершенствовании. Все это актуализирует рассмотрение означенных вопросов публичной власти в России.

Помимо этого, актуальность проблемы обусловлена наличествующим противоречием между востребованностью эффективного функционирования публичной власти в пользу конституционного строительства России и не всегда оправдывающимися ожиданиями в данном отношении. Указанное противоречие сказывается на доверии к публичной власти, которое в режиме мониторинга отслеживается социологическими

методами с последующим информированием об этом и общества, и самих публичных органов. Например, по данным ВЦИОМ на 8 ноября 2024 г. Президенту доверяют 79,4% россиян (<https://iz.ru/1787740/2024-11-08/uroven-doveriia-putinu-prevysil-79>).

По словам А.Н. Гуторовой, исследующей народное доверие и определяющей его в качестве принципа, принцип народного доверия, хотя непосредственно не закреплён в Конституции России «... в достаточной степени признаётся теорией, законодательством и конституционным правосудием, поскольку является одним из существенных условий обеспечения народного суверенитета» [1, с. 5]. Заинтересованность государства в доверии со стороны общества, как представляется, служит фактором стремления публичной власти к повышению эффективности своего функционирования. Подтверждением такого стремления служит современная практика освобождения от должности представителей публичной власти по основанию утраты доверия, что предусмотрено и конституционно, и законодательно. К примеру, согласно п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции России к ведению Государственной Думы относится «решение вопроса о доверии к Правительству...», а ч. 4 ст. 29 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 08 августа 2024 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации» (п. 1) глава Российского государства «вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности».

Востребованность реальной эффективной публичной власти во многом обусловлена конституционным императивом о высшей ценности человека, его прав и свобод и связанной с ним триединой обязанностью Российского государства их признавать, соблюдать и защищать. Поэтому эффективность публичной власти, отражающая степень выполнения ее органами функций и собственных полномочий в интересах личности, общества и государства с наименьшими затратами и наибольшей результативностью, можно отнести к ее важнейшей интегральной характеристике. Подтверждением этому можно признать конституционную новеллу ст. 75.1, согласно которой в России «создаются условия... для взаимного доверия общества и государства».

Поскольку системные характеристики публичной власти, обеспечение деятельности которой в силу ч. 2 ст. 80 Конституции России осуществляет глава государства, представлены на конституционном уровне, постольку именно на этом уровне и следует исходно выявлять индикаторы эффективности. Предлагаем для этого рассмотреть три универсальных конституционных индикатора: функциональный, организационный и принципиальный.

Первые два определены конституционной статьей 10: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». В ней воплощено устоявшееся теоретическое положение о том, что органы государственной власти по своей природе связаны с функциями государства. Именно для их реализации и формируются соответствующие органы. Здесь полагаем уместным привести вывод Е.Е. Тонкова, согласно которому разделение разных ветвей власти оказывает влияние на устойчивость государства [5, с. 82], добавим, и, следовательно, на его эффективность.

С учетом федеративного устройства России необходимо подчеркнуть и другой, кроме федерального, уровень государственной власти. Исходя из ч. 2 конституционной ст. 11 «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Соответственно, в силу ст. 10 на этот уровень государственной власти также распространяется ее функциональное разделение на законодательную, исполнительную и судебную.

Из всех подходов к определению видового ряда функций государства будем придерживаться конституированного, закрепленного в вышеназванной статье. Данная функциональная определенность для федерального уровня конкретизирована в организационном плане. Так, согласно ст. 11 Конституции России в нашей стране государственную власть осуществляют ее Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство и суды. В сопоставлении с функциональной триадой, отраженной в конституционной статье 10, отметим, что органов, реализующих государственную власть, установлено больше трех. Это связано, во-первых, с особым местом главы Российского государства в системе публичной власти, во-вторых, с двухпалатностью федерального парламента. Так, в контексте первого, отметим, что Президент России, по конституционной версии организационного обеспечения реализации государственной власти, не входит ни в одну из ее функциональных ветвей, но взаимодействует с ними по широкому кругу своих конституционных полномочий, изложенных не только в специализированной ему посвященной Главе 4, но и в иных главах. К примеру, очевидно законодательные функции Президента России закреплены в ч. 1 ст. 104, ч. 2 ст. 107, ч. 2 ст. 108 Главы 5 «Федеральное Собрание»; функции главы Российского государства судебной/квасисудебной направленности отражены в п. «в» ст. 89, исполнительной – в п. «б» ст. 83. Учитывая, что Президент Российской Федерации реализует и отличные от законодательных, исполнительных и судебных конституционные полномочия, в систему публичной власти на конституционной же основе встраиваются и иные органы. В частности, речь идет о Государственном Совете Российской Федерации, который согласно п. «е5» ст. 83 формирует Президента России «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». Следовательно, органов, представляющих классическую функциональную триаду, для эффективного функционирования публичной власти в России оказалось не вполне достаточно.

В контексте второго, отметим, что конституционная структура Федерального Собрания Российской Федерации определила два федеральных законодательных органа – Совет Федерации и Государственную Думу – в том числе в целях эффективной реализации законодательной функции государства. Несмотря на то, что каждая из палат имеет свой конституционный функционал, закрепленный в статьях 102 и 103 соответственно, палаты императивно взаимодействуют друг с другом и не только в законодательной сфере деятельности. «Будучи конституционно

предусмотренным, взаимодействие палат Федерального Собрания предстает, помимо прочего, как способ реализации функций государства, как условие реализации принципа разделения власти, как средство обеспечения и поддержки единства правового пространства России» [4, с. 3]. Специально подчеркнем, что единство правового пространства также можно отнести к индикаторам оценки эффективности публичной власти, но уделим этому внимание в дальнейшем.

Анализ конституционных положений показал, что в отличие от федерального уровня органов публичной власти для субъектов Российской Федерации нет четкой поименованности органов законодательной и исполнительной власти. Только применительно к судебной власти субъектов ч. 3 ст. 118 Конституции России определено, что это – мировые судьи. Полагаем, что поэлементное конституционное уточнение судебной системы, осуществленное в ходе поправочного процесса 2020 г., также было ориентировано на эффективное функционирование публичной власти в России и служит этому.

Продолжая функционально-организационное рассуждение, касающееся публичной власти, отметим конституционное указание и на функцию контроля, роль которой в обеспечении эффективности публичной власти невозможно переоценить. В череде конституционных норм, связанных с функцией контроля наличествует: отнесенный к предметам ведения Российской Федерации «контроль за соблюдением» принятия и изменения Конституции России и федеральных законов (п. «а» ст. 71); «контроль за исполнением федерального бюджета», для осуществления которого палаты парламента образуют Счетную палату (ч. 5 ст. 101); «парламентский контроль», отнесенный в полномочиям палат парламента (ст. 103.1); «конституционный контроль», субъектом реализации которого выступает Конституционный Суд России (ч. 1 ст. 125).

Соответственно, конституционно контроль адресован как Российской Федерации в целом, так и ее публичным органам – Совету Федерации, Государственной Думе, Счетной палате, Конституционному Суду, – каждый из которых имеет свой «подконтрольный» объект. Такая своего рода «контрольная специализация», как представляется, по замыслу, формализации и реализации также служит эффективности и способствует оценке функционирования публичной власти.

Третьим конституционным критерием, по которому, как мы полагаем, можно оценить эффективность организации и функционирования публичной власти, являются принципы. Такое наше предположение основывается, в частности, на мнении Е.Е. Тонкова, согласно которому «Для повышения эффективности государственной деятельности необходимы общие принципиальные положения, которые могли бы служить в качестве общего критерия для применения к различным людям в разных обстоятельствах. Это условие обеспечивается при помощи права, нормы которого носят общеобязательный характер» [5, с. 35].

В Конституции Российской Федерации, содержащей нормы права высшего порядка, закреплены базовые принципы организации и функционирования публичной власти, в числе которых особое место принадлежит единству системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), функциональному (ст. 10) и уровневому (ч. 3 ст. 5) разделению власти, аксиологическому приоритету человека, его прав и свобод (ст. 2), смысловой и содержательной обусловленности правами и свободами человека деятельности органов публичной власти (ст. 18). Отметим, что собственно принципами данные конституционные положения не названы, однако в конституционно-правовой доктрине исследователи выражают единодушие в отнесении их к разряду принципов как основополагающих начал. Принципы, выведенные из конституционных статей 2, 5, 10, определены как основы конституционного строя России, а из ст. 18 – как принцип правового статуса личности. Исходя из положений статей 16 и 64 Конституции России, и первая и вторая главы не могут быть изменены иначе, чем в порядке пересмотра. Следовательно, они не могут «исчезнуть» по усмотрению представителей публичной власти ни с формального, ни с правоприменительного полей.

В целях данной статьи полагаем значимым вернуться к ст. 18, которая, с одной стороны, посвящена характеристике прав и свобод человека как непосредственно действующих, а с другой – по этому основанию единит все ветви и уровни публичной власти: «Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивают правосудие». Такой конституционный подход очевидно ориентирован на обеспечение эффективности функционирования публичной власти в сфере прав человека и реализацию конституционных обязанностей Российского государства их признавать, соблюдать и защищать.

В современных условиях возрастает научное и прикладное внимание к суверенитету как к атрибуту государства и свойству государственной власти. Согласно ч. 1 ст. 3 и ч. 1 ст. 4 Конституции, носителем суверенитета в России «является ее многонациональный народ», а сам суверенитет «распространяется на всю ее территорию». Суверенитет сопряжен с реализацией и внутренних, и внешних функций государства в соответствии с национальными интересами. Соответственно, выявляя конституционные критерии оценки эффективности публичной власти, мы не можем не признать таковым суверенитет и связанные с ним национальные интересы, блюсти которые, по словам Г.В. Мальцева, «долг каждого суверенного государства и его правительства» [2, с. 504]. Сегодня России особенно необходимо находить эффективное решение фундаментальных задач обеспечения национальной безопасности, противодействия современным гибридным угрозам, модернизации экономики, повышения благосостояния граждан. Данные приоритетные направления государственной политики закреплены в Стратегии национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 02 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», что также нацеливает публичные органы власти всех ветвей и уровней на эффективное осуществление своих полномочий во взаимодействии, в частности, с институтами гражданского общества, которые, как следует из п. «е.1») ч. 1 ст. 83 Конституции России, поддерживаются со стороны федерального Правительства. Следовательно, повышение эффективности публичной власти, в том числе в обеспечении национальной безопасности России, строится на взаимодействии с институтами гражданского общества. Это позволяет обратить внимание на подход к определению взаимодействия в качестве конституционного принципа [3, с. 56]. При этом «применительно к конкретным органам власти само взаимодействие предполагает опору на определенные принципы, которые не должны нарушаться субъектами такого рода публичных взаимоотношений. В частности, это принципы законности, самостоятельно-

сти органов власти, целесообразности, преемственности, ответственности и др.».

Таким образом, предусмотренная Конституцией нашей страны функциональная и организационная определенность публичной власти изначально установлена в диапазоне основ конституционного строя России. Это означает, что ни одна из трех функциональных ветвей государственной власти не может отсутствовать, что предусмотренные для реализации государственной власти органы должны быть учреждены, что федеральные органы государственной власти имеют конкретные конституционные наименования. Исключение составляют судебные органы: в основах конституционного строя они названы общо – суды.

Исходя из конституционных положений, публичная власть в России реализует и иные функции, в частности, функцию контроля, которая также связывается с результативностью деятельности органов государства.

Отметим также, что конституционные версии оценки эффективности публичной власти не исчерпываются изложенным. Функциональные, организационные и принципные критерии, выделенные нами, позволили представить конституционную платформу, предназначенную для эффективной деятельности органов публичной власти. В их ряду не рассмотрен муниципальный уровень публичной власти, но это не означает умаления их роли и значения в данном процессе.

Опираясь на классические конституционные параметры публичной власти с позиции установления функций Российского государства, организационного обеспечения их реализации и принципов деятельности, есть основания утверждать, что они нацелены на эффективную деятельность. Представляется, что природа расхождений между ожидаемой и реальной результативностью публичной власти находится, скорее, не в конституционной, а правоприменительной плоскости, где, увы, обнаруживается немало, в том числе опасных для российского общества и государства «погрешностей», допущенных представителями публичных органов, и с которыми, судя по сообщениям СМИ, сейчас разбираются уполномоченные на то структуры.

Список литературы:

1. Гуророва А.Н. Обеспечение народного доверия вне конституционных институтов коллегиально-представительной демократии : монография. – Курск : ЮЗГУ, 2023. 267 с.
2. Мальцев Г.В. Социальные основания права: Монография. – М., 2007. 800 с.
3. Мархгейм М.В. Взаимодействие как конституционный принцип // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 1 (92). С. 54-56.
4. Мархгейм М.В., Минасян А.А. Взаимодействие палат Федерального Собрания России: конституционно-правовые параметры и ресурсы оптимизации: монография. – М.: Юстицинформ, 2019. 144 с.
5. Тонков Е.Е. Государство создающее как вектор развития современной России: монография. – М.: Юстицинформ, 2019. 392 с.

References:

1. Gutorova A.N. Ensuring public trust outside the constitutional institutions of collegial representative democracy: monograph. - Kursk: South-West State University, 2023. 267 p.
2. Maltsev G.V. Social foundations of law: Monograph. - M., 2007. 800 p.
3. Markhgeym M.V. Interaction as a constitutional principle // Science and education: economy and economics; entrepreneurship; law and management. 2018. No. 1 (92). P. 54-56.
4. Markhgeym M.V., Minasyan A.A. Interaction of the chambers of the Federal Assembly of Russia: constitutional and legal parameters and optimization resources: monograph. - M.: Yustitsinform, 2019. 144 p.
5. Tonkov E.E. The creative state as a vector of development of modern Russia: monograph. – M.: Yustitsinform, 2019. 392 p.