

УДК 342.4:342.7

Правовая природа системы органов публичной власти как важный компонент механизма защиты прав и свобод человека и гражданина

Радаева Светлана Владимировна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
Северо-Кавказский филиал в г. Краснодар,
Российский государственный университет правосудия,
350000, Российская Федерация, Краснодар, ул. Ленина, 66;
e-mail: 1974403@mail.ru

Агафонова Наталья Юрьевна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
Северо-Кавказский филиал в г. Краснодар,
Российский государственный университет правосудия,
350000, Российская Федерация, Краснодар, ул. Ленина, 66;
e-mail: agafonovanatalia@yandex.ru

Аннотация

Защита прав и свобод человека всегда была и остается важнейшей проблемой правовой науки и практики. Государство принимает различные меры к его совершенствованию. По мнению авторов, проводимые конституционные реформы именно это определяют в качестве главной цели. В свете этого именно конституционное закрепление реальных механизмов защиты прав и свобод создает основные предпосылки для становления государства как правового. Реформа, направленная на совершенствование организации и функционирования публичной власти, представляет собой важный шаг в совершенствовании правозащитного механизма. В статье анализируется правовая природа системы органов публичной власти как ключевого элемента механизма защиты прав и свобод, рассматриваются вопросы эффективности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере.

Для цитирования в научных исследованиях

Радаева С.В., Агафонова Н.Ю. Правовая природа системы органов публичной власти как важный компонент механизма защиты прав и свобод человека и гражданина // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 12А. С. 167-175.

Ключевые слова

Защита прав и свобод, правозащитный механизм, публичная власть, система органов публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Введение

В свете конституционной реформы 2020 года обрела свою нормативное закрепление категория «органы публичной власти». Но неясности относительно ее содержания остались. Отсюда возникают вопросы, остающиеся наиболее актуальными для современной правовой науки.

Во-первых, стоит обратить внимание, что дефиниция «система органов публичной власти» в основном законе государства отсутствует. Лишь только интерпретация отдельных конституционных норм позволяет нам сформировать представление о том, что это за система, какова ее структура, какие компоненты она включает и как эти компоненты взаимосвязаны, взаимодействуют, либо являются единым и взаимоподчиненным целым. Ответы на данные, в большей степени, теоретические вопросы имеют огромное практическое значение, поскольку система органов публичной власти является одним из действенных элементов институционального блока правозащитного механизма.

Основное содержание

Из смысла ст. 132 Конституции РФ понятно, что система органов публичной власти (далее публичная система) является наиболее крупным и сложным образованием поскольку включает в себя две самостоятельные системы органов государственной власти и местного самоуправления, при этом их взаимодействие направлено на эффективное решение задач в интересах населения. Такое понимание однозначно обосновывается конституционными положениями и принятым в их развитие федеральным законодательством.

Согласно ст. 71 Конституции РФ организация публичной власти, включающая в себя определение системы федеральных органов и их формирование относится к федеральному ведению. В силу ст. 80 Основного закона к функциям Президента РФ относятся в том числе обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. В соответствии с ч.3 ст. 132 Конституции РФ «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». Для полноты анализа действующего законодательства следует обратиться к ст. 11 Конституции РФ, в силу положений которой система органов государственной власти включает в себя федеральные и региональные органы власти. Органы местного самоуправления в соответствии с положениями ст.ст. 12, 131, 132 Конституции РФ организационно обособлены. И, наконец, ответы на ряд поставленных нами вопросов, нам дает результаты анализа положений Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Исходя из вышесказанного мы можем вывести следующее определение. Система органов публичной власти – это совокупность взаимосвязанных, согласованных и взаимодействующих систем публичных органов, включающих федеральный, региональный и местный уровень, деятельность которых направлена на эффективное решение вопросов организации общественной жизни в интересах населения на определенной территории.

Стоит отметить, что ранее в науке, действующем законодательстве достаточно четко и понятно определялась одна из составляющих систему органов публичной власти упорядоченная

совокупность государственных органов. При этом совсем как обособленный элемент выделялась система местного самоуправления. Анализ многочисленных научных работ, положений Конституции РФ, Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет нам отметить некоторые особенности политико-правовой природы местного самоуправления. Прежде всего, это общественная составляющая, которая формируется исходя из особого подхода российского государства к такому явлению как местное самоуправление. В рамках этого подхода государство рассматривает как важный элемент общественного управления самоорганизацию граждан для совместного решения вопросов местного значения, обязательное участие граждан в формировании органов местного самоуправления (далее ОМСУ) - прямое или косвенное, решение вопросов местного значения самостоятельно населением или органами местного самоуправления при активном участии граждан, в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций. Но стоит отметить, что государственный фактор в организации и деятельности местного самоуправления также необходим для определения полной правовой природы. Это проявляется в том, что местное самоуправление «учреждается государством как публично-властный институт»; государство определяет пределы самостоятельности местного самоуправления.

Правовая природа местного самоуправления формируется при многих объективных обстоятельствах. В качестве таковых законодатель называет наличие уникальных территориальных запросов со стороны местного населения, которые бывает и противоречат некоторым первостепенным федеральным задачам, стоящими перед органами государственной власти; наличие внутренних территориальных задач, предусматривающих удовлетворения потребности местного населения, органы местного самоуправления обладают структурной организацией, присущей органом государственной власти. Используя аналогичные методы организации управленческих решений, как и государственные органы, муниципалитеты удовлетворяют потребности государства и интересы местного населения; наличие собственных полномочий и делегированных компетенций.

Основной закон государства впервые упоминает органы местного самоуправления в ст. 3, рассматривая их как уполномоченное звено муниципального управления, содействующее народу в возможности реализовать свою власть на определенной территории (муниципальном образовании) (ст. 131 Конституции РФ). Основными принципами организации органов местного самоуправления основной закон государства и принятое во исполнение Конституции РФ федеральное законодательство называет следующие: обязательность органов местного самоуправления, их организационная обособленность, самостоятельность в решении вопросов, наличии собственной и делегированной компетенции, приоритет прав и свобод человека и гражданина, осуществление своей деятельности по решению вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий в интересах населения муниципального образования с учетом исторических и иных местных традиций.

Обязательность органов местного самоуправления определяется в ст. 3, 131, 132 Конституции РФ, ст. 34, 35, 36, 37 ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В частности, ст. 34 ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет обязательное включение в систему органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа), при этом называются и факультативные органы (контрольно-счетный орган и иные органы и должностные лица

местного самоуправления).

Организационная обособленность органов местного самоуправления прежде всего в ст. 12 Конституции РФ выражена в формулировке конституционного положения «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» дополнил ст. 131 Конституции РФ ч. 1.1, где нашло и фактически приобрело статус конституционного, положение о том, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, досрочном прекращении полномочий только в случаях, установленных законом. Данные положения основного закона находят свое полное развитие в ч. 4 ст. 34 ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления». В этой норме указан исчерпывающий перечень случаев, когда органы государственной власти субъекта РФ, а именно глава субъекта (высшее должностное лицо субъекта вправе участвовать (косвенно) в формировании органов местного самоуправления и быть субъектом, наделенным правом привлекать к ответственности, инициировать процедуру ответственности представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и главы местной администрации.

Для того, чтобы доказать, что эти случаи предусмотрены только законом стоит обратиться к легальному определению органов местного самоуправления. Так, в ст. 2 ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» орган местного самоуправления – это орган, избираемый населением муниципального образования, либо представительным органом муниципального образования, наделенный собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Данная дефиниция обосновывает утверждаемое нами положение об исключительности случаев вмешательства органов государственной власти, императивно предусмотренных законом.

Таким образом, будучи самостоятельными и организационно обособленными органы местного самоуправления формируются прямо или косвенно населением муниципального образования. Либо на муниципальных выборах избирая депутатов представительного органа муниципального образования, выборных должностных лиц, членов выборного органа местного самоуправления, либо делегируя данное полномочие представительному органу (избрание главы муниципального образования, формирование контрольно-счетного органа, наделение полномочиями главу местной администрации на основании контракта по результатам конкурса и утверждения структуры местной администрации).

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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» отмечено: «Признавая ценность многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления, Конституция Российской Федерации вместе с тем не препятствует установлению федеральным законом в конституционно значимых целях единственного варианта формирования тех или иных органов местного самоуправления, что требует обоснования с учетом правовой природы конкретного муниципального образования, характера отношений, складывающихся на соответствующем территориальном уровне».

Следовательно, установление формы образования органа местного самоуправления в установленных Конституцией РФ пределах, отдается на усмотрение муниципального образования.

Соответственно, любая связь, которая возникает в процессе взаимодействия органов государственной власти местного самоуправления формируется в рамках единого правового поля, в котором каждый из компонентов тесно приобретает как особыми правами, так и особыми видами ответственности.

Теоретики и законодатели постоянно находятся в поиске необходимого баланса между публично-правовым интересом самого государства и публично-правовых интересов местного населения на конкретной территории, которые в Российской Федерации существенно различимы между собой.

Разработка необходимых методов эффективного построения связей, которые не будут искажать суть федеративного устройства государства, заключаются как раз в этой системе специфического взаимодействия субъектов [Пешин, 2010, с. 49].

Сложность государственно-правового и политического формирования постсоветского пространства предопределило уникальность российского федерализма. И в совокупности с этой уникальностью, каждый уровень публичной власти смог отстоять ряд признаков, которые чётко определяют его нахождения в структуре государственного аппарата в едином целенаправленном механизме, но при этом имеющего внутреннюю организованность и отраженную в специальном законодательстве.

Все перечисленные аргументы явно указывает на то, что публичный интерес возникает в рамках не только государства в целом, но и проявляется в структуре местных решений.

Вопрос о проблемной сущности и взаимоотношений органов публичной власти многими авторами сводится к проблеме реализации определённых форм взаимодействия, среди которых: организация господдержки муниципалитетов; делегирование ряда полномочий органов местного самоуправления; обеспечение муниципалитетам права законодательной инициативы.

В основе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления находятся основные конституционные и специальные принципы организации такого взаимодействия, деятельности каждого из элементов системы органов публичной власти [Бодягин, Шиганов, 2018, с.36]. В системе конституционных принципов, прежде всего следует выделить: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Их признание, соблюдение и защита – обязанность государства; многонациональный народ Российской Федерации является носителем суверенитета и единственным источником власти. Свою власть народ может осуществлять непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; принцип законности и верховенства Конституции на всей территории Российской Федерации; признание и защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; единство системы органов государственной власти федерального и регионального уровней, разграничение предметов их ведения и полномочий; признание и гарантирование в Российской Федерации самостоятельного в пределах своих полномочий местного самоуправления, органы которого не входят в систему органов государственной власти; становление общих принципов организации системы государственной власти и местного самоуправления; самостоятельное решение населением вопросов местного значения посредством референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления граждан, а также через выборные и другие органы местного самоуправления; осуществление местного самоуправления в пределах определённых территорий;

самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления; изменение границ территорий осуществления местного самоуправления только с учетом мнения населения соответствующей территории; самостоятельное управление органами местного самоуправления муниципальной собственностью, самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. К числу специальных принципов, отражающим взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления, можно отнести: приоритет интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций; предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий; предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований; предоставление субсидий из федерального бюджета, т. е. софинансирование расходных обязательств, при выполнении органами местного самоуправления вопросов местного значения; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Нормативно-правовая база осуществления деятельности местного самоуправления включает в себя правовое определение границ муниципального образования, предметов ведения и компетенций, отнесённых к управленческим реализациям муниципалитетов [Костикова, 2008, с.826].

Ранее поставленный нами вопрос и проведённый анализ, позволяют с уверенностью обозначить дуализм сущности органов местного самоуправления как особый признак российского федерализма.

Однако, где есть двойственность, есть и определенная проблематика, которая вытекает из соответствующих противоречий, с которым мы сталкиваемся в ходе изучения структуры публичной власти Российской Федерации.

Любое развитие местного самоуправления требует определённой координации, поддержки, финансирования со стороны центра, являющегося главным политическим триггером страны [Коваленко, [www...](#)].

Наиболее актуальным и часто рассматриваемыми как в теории, так и на практике, являются проблемы, возникающие в рамках функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления:

Условия разграничения компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления, которое должно реализовываться на основании определённого порядка, не находит должного отражения в российском законодательстве, что предопределяет возникновение ряда существенных проблем, предопределяющих неэффективное развитие единого экономического, социально-политического пространства. Ведь по классической теории государства и права, мы знаем, что при федеративной системе возможность делегирования местным органам самоуправления определённых полномочий, является одной из составляющих и главных способов реализации взаимодействия публичной власти. Можно говорить о феномене несовершенства нормативно-правовых основ, в числе которых является отсутствие федерального регулирования по вопросам организации конституционных прав местного самоуправления и отсутствием единого документа, позволяющего чётко разграничить компетенции, наличие внутренних противоречий между федеральным законодательством относительно принципов организации местного самоуправления и несостоятельностью обеспечения должной финансовой экономической поддержки. Нехватка конкретизации

нормативно-правовых актов, порядка разграничения предметов введения, а именно компетенций органов местного самоуправления, создают коллизии и ряд проблем, возникающих в ходе осуществления деятельности органы местного самоуправления. В условиях федерализма российского государства, отсутствия порядка должного экономического обеспечения и механизма передачи необходимых материальных финансовых средств для осуществления поставленных целей и решения вопросов местного значения, не имея нужного инструментария, создается своеобразие деятельности муниципалитетов. Ряд таких исследователей, как Г.В. Атаманчук [Атаманчук, 2018, с.155], М.В. Столяров [Столяров, 2016, с.75], справедливо указывает на перечень проблемных моментов, возникающих в большей степени сфере социального обеспечения, в частности, в создании условий и реализации жилищного законодательства с обеспечением социальной поддержки различных слоев населения. Ведь именно социальная сфера является той плоскостью регулирования, в которой должно быть максимально четко регламентировано взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях реализации интересов общества и каждого гражданина. Нельзя забывать о том, что к власти субъектов, при реализации поставленных задач с целью поддержки местного населения, исходит из региональных особенностей располагаемых финансовых экономических ресурсов. Очевидным становится тот факт, что не все регионы способны организовать и наладить нужную поддержку населения в силу вышеперечисленных факторов. Именно поэтому намечена тенденция, которая определила бы структуру реализации компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах совместного введения, нужного экономического обеспечения и правильного распределения бюджета.

Ещё одной немаловажной проблемой остается усиление значения органов государственной власти в сфере воздействия на деятельность местного самоуправления. Отсутствие установленных способов осуществления контроля федеральными органами за деятельностью муниципальных образований создает ряд прецедентов, отрицательно влияющих на эффективность работы органов местного самоуправления. Многие исследователи приходят к единому мнению о том, что государственным органам власти на федеральном уровне необходимо иметь возможность принимать участие в деятельности муниципальных образований по решению некоторых вопросов местного значения, которые в перспективе для государства имели бы важную значимость.

Вообще, предусматривая в качестве одного из принципов функционирования системы публичной власти, ответственность, стоит отметить, что правозащитный механизм становится наиболее крепким и эффективным.

Наиболее важным является ответственность перед самим обществом, возникающая, если органы местного самоуправления теряют доверительные отношения. В пример можно привести случаи, возникающие в результате потери доверия представительными органами муниципальных образований.

Интересным и довольно показательным является процедура, предусматривающая отзыв муниципальных парламентариев. Регламент и положения, определяющие границы ответственности представительных лиц перед местным населением, определяется федеральным законодательством, законодательством субъекта, а также уставом муниципалитета. Согласно статье 24 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», проведение процедур голосования по отзыву лица представительного органа, возникает следствием инициативы местного населения

в том порядке, который установлен вышеперечисленным законодательством. Важным замечанием здесь будет упоминание о том, что иных форм ответственности перед местным обществом в законодательстве не регламентировано.

Закон также предусматривает и ответственность ОМСУ перед государством. При этом основаниями привлечения к такому виду ответственности являются нарушения в первую очередь законных прав и интересов населения. Уполномоченные органы государственной власти в данном случае наделены компетенцией применения санкций к коллегиальному органу (ропуск представительного органа муниципального образования), либо отрешение от должности должностного лица местного самоуправления. Но и представительный орган, наделенный полномочиями по итогам избрания в его состав депутатов, также имеет право удалить в отставку главу муниципального образования.

Заключение

Таким образом, необходимо отметить, что конституционная реформа, направленная на совершенствование организации и функционирования системы публичной власти, наибольшим образом упрочила фундамент механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, наполнив его новыми элементами, средствами и приемами.

Библиография

1. Атаманчук, Г.В. Система государственного и муниципального управления. - М., 2018. С. 155.
2. Бодягин, А.В., Шиганов А.В. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Мир юридической науки. - 2018. - № 6. - С. 36-45.
3. Коваленко, К. И. Основные модели, принципы и формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-modeli-printsipy-i-formy-vzaimodeystviya-gosudarstvennoy-vlasti-i-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 11.05.2024).
4. Костикова, Г. В. Разграничение компетенции и взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления / Г. В. Костикова // Научные труды РАЮН: в 3 т. Т. 1. М., 2008. Вып. 8. С.826-829.
5. Пешин, Н. Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. - № 8. - С. 49-56.
6. Столяров, М.В. Компетенция власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. - М., 2016. С.75.

The Legal Nature of Public Authority System as a Key Component of Human Rights Protection Mechanism

Svetlana V. Radaeva

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of State-Legal Disciplines,
Russian State University of Justice (North Caucasus Branch in Krasnodar),
350000, 66 Lenina str., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: 1974403@mail.ru

Natal'ya Yu. Agafonova

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of State-Legal Disciplines,
Russian State University of Justice (North Caucasus Branch in Krasnodar),
350000, 66 Lenina str., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: agafonovanatalia@yandex.ru

Abstract

The protection of human rights and freedoms remains a central concern of legal science and practice. The state implements various measures to improve this protection system. The authors argue that current constitutional reforms primarily aim at this objective. The constitutional establishment of effective rights protection mechanisms creates fundamental prerequisites for developing a rule-of-law state. The ongoing reform of public authority organization and functioning represents a significant step in enhancing the rights protection mechanism. The article analyzes the legal nature of public authority system as a key element of rights protection framework, examining the effectiveness of interaction between state authorities and local self-government bodies in this sphere.

For citation

Radaeva S.V., Agafonova N.Yu. (2024) *Pravovaya priroda sistemy organov publichnoy vlasti kak vazhnyy komponent mekhanizma zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina* [The Legal Nature of Public Authority System as a Key Component of Human Rights Protection Mechanism]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (12A), pp. 167-175.

Keywords

Human rights protection Rights protection mechanism Public authority System of public authorities State authorities Local self-government bodies

References

1. Atamanchuk, G.V. The system of state and municipal management. - M., 2018. p. 155.
2. Bodyagin, A.V., Shiganov A.V. Forms of interaction between public authorities of the subjects of the Russian Federation and local governments // *The world of legal science*. - 2018. - No. 6. - pp. 36-45.
3. Kovalenko, K. I. Basic models, principles and forms of interaction between state power and local self-government in the Russian Federation // *Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020. No.1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-modeli-printsipy-i-formy-vzaimodeystviya-gosudarstvennoy-vlasti-i-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii> (date of address: 05/11/2024).
4. Kostikova, G. V. Differentiation of competence and interaction between public authorities and local self-government / G. V. Kostikova // *Scientific works of RAYUN: in 3 vols. Vol. 1. M., 2008. Issue 8. pp.826-829*
5. Peshin, N. L. Legal regulation of local self-government: problems of theory and practice // *Constitutional and municipal law*. 2010. No. 8. pp. 49-56.
6. Stolyarov, M.V. Competence of the authorities. Differentiation of subjects of competence and powers between the Federation and its subjects in the context of reform. Moscow, 2016, p. 75.