

На правах рукописи



Кулагин Дмитрий Александрович

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (Национальный исследовательский университет)

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович
- Научный консультант:** доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ
Лебедев Валериан Алексеевич
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
зав. кафедрой конституционного и
муниципального права Московского
государственного университета им.
М.В. Ломоносова
Авакьян Сурен Адиебекович
- кандидат юридических наук, доцент,
Уральский юридический институт МВД
России
Заместитель начальника института по
научной работе
Мещеряков Александр Николаевич
- Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Мордовский
государственный университет имени
Н.П.Огарева»

Защита диссертации состоится «14» декабря 2013 г. в 11:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (Национальный исследовательский университет), по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (Национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «__» ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Н.С. Конева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Исследование публичной власти, ее смысла и ценности, принципов и механизмов эффективного функционирования является сегодня одним из важнейших направлений комплексного изучения феномена власти в человеческом обществе, его управляемости, проблем совершенствования политической и правовой жизни социальных субъектов в их взаимосвязи и взаимодействии. В наметившейся тенденции развития концепции сильного эффективного государства, способного действенно, результативно выполнять как свои внутренние, так и внешние функции, проблема повышения эффективности публичной власти становится лейтмотивом многих нормативных правовых актов, посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и т. д.

Проблема эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти актуализируется именно на современном этапе функционирования Российской государственности по ряду причин.

Во-первых, двадцать два года существования России в новой «системе координат» ставили перед ней в первую очередь задачи преодоления кризиса публичной власти, удержания государства в имеющихся границах; сегодня, по достижении определенной социальной, политической и экономической стабильности, возникает потребность в совершенствовании созданного механизма. Во-вторых, вызовы современного мира требуют от государства анализа итогов реформ, оптимизации властных процессов, повышения эффективности решения публичной властью насущных проблем: экономической и политической модернизации, налаживания конструктивного диалога между властью и личностью, обеспечение государственной и общественной безопасности, предотвращения и преодоления результатов природных, техногенных катастроф и пр.

Публичная власть представляет собой сложное многомерное явление, вызывающее многочисленные дискуссии по ряду гносеологических и методологических аспектов. Почти по всем элементам теории публичной

власти среди российских и зарубежных ученых нет единого понимания: неоднозначно определяется категория «публичная власть», ее виды и формы; противоречиво рассматривается круг субъектов публичной власти; иногда между понятиями «публичная власть», «политическая власть», «государственная власть» ставится знак равенства; ограниченно воспринимается содержание конституционно-правового механизма осуществления публичной власти и т. д. Подобные неоднозначность и пробельность неизбежно негативно сказываются на эффективности механизма публичной власти.

При этом проблемам эффективности публичной власти в научной литературе уделяется незаслуженно мало внимания. В настоящее время имеются научные работы, посвященные исследованию эффективности элементов, отдельных блоков конституционно-правового механизма осуществления публичной власти. Так, например, существуют исследования, в которых рассматривается эффективность институтов народовластия; эффективность законодательной власти; эффективность исполнительной власти; эффективность судебной власти и т. д. Между тем, пристального внимания заслуживает именно эффективность конституционно-правового механизма публичной власти в целом.

При изучении эффективности конституционно-правового механизма публичной власти следует учитывать целостную природу публичной власти, ее системность и наличие множества взаимосвязанных элементов, подчиненных одной цели.

Применение системного подхода при исследовании эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти позволяет использовать категорию «результативность публичной власти» и тем самым подчеркнуть ее особую социальную роль. В рамках данного подхода эффективность выполнения своего социального предназначения публичной властью – это создание условий для формирования свободной, активной личности, беспрепятственного развития социума, всех его сфер,

обеспечение стабильности и безопасности внутри государства, преодоление отчужденности друг от друга государственной, муниципальной власти, общества и личности, соединение их в единую целостную систему.

Совершенствование модели эффективности публичной власти требует, во-первых, разработки четкой и развернутой конституционно-правовой концепции эффективности механизма публичной власти, учитывающей связи между всеми ее элементами, а не только отдельными блоками, а во-вторых, ясного представления ее практического осуществления, а также определения критериев эффективности. Оба обозначенных аспекта зачастую не находят своего разрешения ни в теории, ни в практике.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы обеспечения эффективности публичной власти, теоретические и практические аспекты конституционно-правового механизма осуществления публичной власти исследовались С. А. Авакьяном, С. С. Алексеевым, М. И. Байтиным, Н. С. Бондарем, Л. А. Григоряном, В. Е. Гулиевым, А. И. Денисовым, Ю. А. Дмитриевым, В. Д. Зорькиным, В. Т. Кабышевым, М. П. Каревой, Б. И. Кожохиным, В. Ф. Котоком, А. Н. Кокотовым, В. В. Комаровой, О. Е. Кутафиным, Л. В. Лазаревым, В. А. Лебедевым, И. Д. Левиным, А. В. Лужиным, Л. С. Мамутом, В. А. Патюлиным, В. В. Полянским, В. В. Рачинским, П. Г. Семеновым, Ю. И. Скуратовым, И. М. Степановым, Ю. Г. Судницыным, В. С. Тадевояном, А. М. Татаровым, Ю. А. Тихомировым, В. Е. Чиркиным, О. А. Фризенем, Б. С. Эбзеевым, А. А. Юговым и др. Однако исследования не содержат многоаспектного комплексного анализа конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в России, актуализирующегося на современном этапе.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе установления и реализации конституционно-правового механизма осуществления публичной власти и оценки его эффективности.

Предмет исследования образуют правовые нормы, регулирующие и устанавливающие виды, формы, уровни публичной власти; информационные

и аналитические материалы, раскрывающие различные аспекты институционализации конституционно-правового механизма осуществления публичной власти и критерии его эффективности.

Целью диссертации является выявление конституционных основ эффективности публичной власти и обоснование конституционно-правовой концепции эффективности публичной власти, учитывающей связи между всеми ее элементами.

Задачи исследования. В соответствии с поставленной целью определен круг задач, теоретическое и практическое решение которых составляет сущность диссертационного исследования:

- исследовать теоретические основы и подходы к содержанию конституционно-правового механизма осуществления публичной власти и его эффективности;
- определить структуру конституционно-правового механизма осуществления публичной власти;
- выявить особенности конституционно-правового воплощения механизма осуществления публичной власти в России;
- исследовать критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти;
- исследовать теоретико-правовые и прикладные проблемы эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти;
- определить тенденции развития концепции публичной власти как основы для совершенствования эффективности конституционно-правового механизма ее осуществления в Российской Федерации на современном этапе развития российской государственности.

Методологической основой исследования являются теория познания и диалектический подход, позволяющие соединить уже накопленные знания о публичной власти с вновь полученными в ходе исследования выводами. Руководящим началом в процессе исследования являются принципы

взаимосвязи общего, особенного и единичного, исторического и логического, абстрактного и конкретного.

Обоснованность выводов, содержащихся в диссертации, достигается за счет комплексного применения общенаучных (анализ и синтез, абстрагирование и обобщение, индукция и дедукция и т. п.) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный, статистический) методов исследования.

Теоретическая основа исследования. Теоретической основой диссертационного исследования послужили труды ученых-специалистов различных отраслей отечественной юридической науки, в том числе в области теории государства и права: С. С. Алексеева, М. И. Байтина, В. М. Корельского, В. В. Лазарева, С. В. Липень, Л. С. Мамута, М. Н. Марченко, В. Д. Перевалова, М. М. Рассолова, В. В. Рачинского, В. Э. Тененбаума, А. Ф. Черданцева и т. д.; в области конституционного права: С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, Г. Г. Арутюняна, М. В. Баглая, А. В. Безрукова, Н. А. Богдановой, Б. Н. Габричидзе, Ю. А. Дмитриева, А. В. Зиновьева, В. Д. Зорькина, Г. И. Иванец, В. Т. Кабышева, И. В. Калининского, Е. И. Козловой, А. Н. Кокотова, В. В. Комаровой, И. А. Конюховой, В. И. Крусса, М. И. Кукушкина, О. Е. Кутафина, В. А. Лебедева, М. С. Матейковича, С. В. Нарутто, В. И. Червонюка, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и многих других; муниципального права: И. В. Выдрина, Н. С. Бондаря, Е. В. Гриценко, В. В. Пылина, Е. С. Шугриной и т. д.

В работе над диссертационным исследованием автор опирался на современные достижения политологии и социологии, что способствовало не только комплексному изучению конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в качестве особого политико-правового феномена, но и отвечало интересам сопряжения собственно юридических аспектов механизма осуществления публичной власти с иными социально-политическими факторами, оказывающими влияние на формирование конституционного законодательства и практику его применения.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законодательство субъектов Российской Федерации, акты муниципального правотворчества. Результаты исследования основываются на анализе судебной практики, в первую очередь, Конституционного Суда РФ.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена авторским подходом к исследованию конституционно-правового механизма осуществления публичной власти и его эффективности. Применительно к существующей структуре публичной власти в Российской Федерации раскрыто содержание понятий «конституционно-правовой механизм осуществления публичной власти», «орган публичной власти», уточнены признаки публичной власти. Проведен анализ конституционно-правовой модели механизма публичной власти (виды, формы, уровни данной системы). Обоснована оригинальная авторская позиция по вопросу о выделении в научном знании об эффективности публичной власти пяти отдельных блоков. Предложены критерии, позволяющие оценить уровень организации всего механизма осуществления публичной власти; показатели, характеризующие эффективность деятельности органов публичной власти; показатели, характеризующие эффективность форм публичной власти.

Фактически предлагаемая работа является одной из немногочисленных попыток комплексного правового исследования конституционно-правового механизма осуществления публичной власти, составляющих его элементов и критериев его эффективности.

Анализ дискуссионных теоретических проблем позволяет диссертанту представить на защиту ряд самостоятельных выводов, новых положений и рекомендаций, направленных на повышение эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти и, как следствие, его совершенствование.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:**

1. Конституционно-правовой механизм осуществления публичной власти следует рассматривать как основанную на правовых принципах, закреплённую конституционно-правовыми нормами и обеспеченную юридическими гарантиями совокупность правовых институтов и средств, позволяющих многонациональному народу Российской Федерации претворять свою суверенную волю в жизнь.

2. В основе совершенствования конституционно-правового механизма осуществления публичной власти лежит принцип народовластия, народного суверенитета; народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления; при этом о сочетании видов, форм и уровней публичной власти следует говорить только применительно к представительной демократии, что же касается непосредственной демократии, то здесь речь идет, в первую очередь, о сочетании форм и уровней.

3. Сформулирован вывод о том, что признаками публичной власти являются: 1) легальность возникновения; 2) легитимность осуществления; 3) проникновение и распространение на все сферы общественной жизни; 4) принцип территориальности; 5) монополия на нормотворчество; 6) институционализированность.

4. Уточнено определение понятия «орган публичной власти»: это юридически оформленная, организационно обособленная часть механизма публичной власти, наделённая публично-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций публичной власти, в том числе обладающая правом принятия правовых актов.

5. Структура научного знания об эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти должна включать следующие блоки: общая концепция эффективности публичной власти;

критерии и показатели, позволяющие осуществлять измерение эффективности публичной власти; методика измерения степени эффективности публичной власти; систему экономических, политических, правовых, идеологических факторов, влияющих на эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти; пути и способы повышения эффективности публичной власти.

6. При изучении проблемы эффективности публичной власти следует выделить два основных междисциплинарных подхода: первый подход акцентирует внимание на соотношении между затраченными средствами и полученными результатами (при этом итоги деятельности рассматриваются как вторичные); второй подход акцентирует внимание на достижении социально значимого результата деятельности субъекта и оставляет за рамками исследования экономический аспект («цену вопроса»).

7. Критерии (показатели) эффективности публичной власти должны быть подразделены на три группы:

1) критерии, позволяющие оценить уровень организации всего механизма осуществления публичной власти;

2) показатели, характеризующие эффективность деятельности органов публичной власти;

3) показатели, характеризующие эффективность форм публичной власти.

8. Критериями оценки эффективности механизма осуществления публичной власти являются: 1) непротиворечивость, согласованность механизма; 2) неконфликтность элементов механизма; 3) наличие и фактическая реализация общесистемной конституционной концепции и конституционных ценностей.

9. Показателями эффективности деятельности органов публичной власти являются: 1) качество нормативного обеспечения механизмом публичной власти социальных процессов; соответствие законодательства конституционным нормам и принципам; 2) организационно-управленческий

– связанный с оптимальностью структуры, кадровым составом и его квалификацией, стилем руководства и исполнения; 3) информационный – свидетельствующий о степени открытости органов власти, о мере информационного сопровождения их деятельности; 4) уровень коррупции; 5) действенность ответственности органов и должностных лиц; 6) показатели, характеризующие результаты деятельности органов публичной власти (финансовые, экономические; удовлетворенность населения; легитимность государственной и муниципальной власти; уровень преступности среди населения и пр.).

10. Показателями эффективности форм публичной власти являются:

- 1) степень участия народа в решении дел общегосударственного значения;
- 2) развитие институтов гражданского общества;
- 3) интенсивность участия народа в решении дел общегосударственного значения;
- 4) степень влияния народа на принятие важных общегосударственных решений;
- 5) действенность непосредственной и представительной форм демократии.

11. Анализ ситуации в сфере практической деятельности публичной власти и влияние на нее правового фактора позволяет выделить причины недостаточной эффективности публичной власти: 1) несовершенство законодательной системы; 2) переходный период в развитии государства и права; 3) высокий уровень политической конфликтности; 4) недостаточная развитость правовой культуры и правосознания.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что исследуемые в работе проблемы публичной власти как политико-правового феномена, функционирования конституционно-правового механизма осуществления публичной власти и его эффективности являются фундаментальными в современной юридической науке, а их новое теоретическое осмысление дополняет, конкретизирует, придает их исследованию комплексный характер.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования выводов и положений, сформулированных диссертантом, в научно-исследовательской работе, преподавании курсов теории государства

и права, конституционного и муниципального права, государственного и муниципального управления, а также специальных курсов; в правотворческой деятельности при выработке правовых норм и эффективной реализации на их основе конституционно-правового механизма осуществления публичной власти; в правоприменительной деятельности.

Существенное практическое значение имеет анализ основных элементов конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в их взаимодействии, что позволяет восполнить концепцию его дальнейшего развития, а также совершенствовать правовое регулирование, как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждены и одобрены на кафедре конституционного и административного права юридического факультета Южно-Уральского государственного университета.

Основные положения, выводы и научно-практические рекомендации диссертации обсуждались на научно-практических конференциях, нашли отражение в публикациях автора, могут представлять интерес для государственных и муниципальных служащих, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов. Положения и выводы диссертационного исследования использовались автором в процессе проведения учебных занятий по конституционному праву в Челябинском государственном университете.

Структура диссертационного исследования обусловлена содержанием темы и включает Введение, две главы, объединяющие восемь параграфов, Заключение, Список литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность избранной темы исследования, анализируется состояние ее разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, раскрываются его

теоретические, методологические и информационные основы, характеризуются научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов проведенного исследования.

Первая глава **«Теоретические основы эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти»** содержит четыре параграфа.

В первом параграфе **«Публичная власть как конституционно-правовая категория»** автор анализирует феномены «власть» и «публичная власть». Понятие «власть» многогранно, оно рассматривается в философском, конституционно-правовом (государственно-правовом), социальном и нравственном аспектах, а следовательно, отсюда и множество определений власти. Власть как необходимый и наиболее характерный элемент государства можно рассматривать в двух значениях: как способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств: воли, авторитета, права, насилия (родительская власть, государственная, экономическая, религиозная и т. д.); как политическое господство, систему государственных органов. В конституционно-правовом (государственно-правовом) смысле власть как возможность регулирования общественных отношений, управления государством и обществом в их взаимосвязанном единстве с личностью является публичной по своей природе.

Диссертантом рассматриваются взгляды на понятие «публичная власть» как разновидность власти в целом с социологической, политологической, юридической точек зрения. Невзирая на многообразие взглядов на рассматриваемый феномен, автор делает вывод о том, что публичная власть обладает набором универсальных признаков, проявляющихся на всех этапах развития общества, в котором она существует: 1) легальностью возникновения; 2) легитимностью осуществления; 3) проникновением и распространением на все сферы

общественной жизни; 4) принципом территориальности; 5) монополией на нормотворчество; 6) институционализированностью.

Публичная природа власти выражается в целях, задачах, функциях, принципах ее осуществления, а также в формах деятельности носителей (субъектов) власти.

Основные цели публичной власти заключаются в реализации в полном объеме концепции народовластия, обеспечении гармоничной жизнедеятельности общества, развитии личности, защите прав и свобод личности, а также всего общества от внутренних и внешних угроз, выстраивании диалога с личностью, их позитивном взаимодействии и взаимовоздействии.

Обеспечивая и развивая демократические ценности, публичная власть должна акцентировать свое внимание на выполнении таких задач, как правовое воплощение гуманистических ценностей и идеалов, способность государства обеспечивать и поддерживать высокий уровень технологического развития, способность демократического государства защищать своих граждан от посягательств со стороны преступных сообществ, выработка высокого уровня культуры, в том числе правовой, образования, средств коммуникации и обмена информацией, формирование убежденности граждан в том, что они живут в демократическом государстве. Содержание задач публичной власти определяется различными внутренними и внешними факторами.

В зависимости от основных задач, стоящих перед публичной властью на том или ином этапе общественно-государственного развития, устанавливаются и ее функции, которые представляют собой средство реализации этих задач.

Принцип публичной власти является одной из основ конституционного строя России, и, таким образом, предметом конституционного права, он неразрывно связан с принципом народного суверенитета, реализуется с учетом территориального устройства государства, оказывает определяющее

воздействие на систему организации деятельности органов государственной власти, предопределяет основы местного самоуправления.

Во втором параграфе **«Концепция видов публичной власти»** соискатель отмечает, что наличие таких понятий, как «народовластие», «государственная власть», «муниципальная власть» и отсутствие их соотношения с термином «публичная власть» могут породить иллюзию множественности кратологических (властных) центров. По этой причине автор ставит вопрос о необходимости выделения видов публичной власти, в рамках которой представляется возможным провести различия и определить общее между перечисленными категориями, основываясь на их признаках.

Многие правоведы выделяют три основных вида публичной власти: народная, государственная, муниципальная. Однако существует точка зрения о четырех видах публичной власти, каждый из которых отличается разнообразием носителей или субъектов властеотношений: власть народа, общественная власть, государственная власть, местное самоуправление. В параграфе рассмотрен каждый из перечисленных видов публичной власти и сделан вывод о существовании двух основных видов власти – государственной и муниципальной. На основе анализа положений Конституции РФ соискатель приходит к выводу о том, что наряду с принципом горизонтального разделения власти (ст. 10) существует и принцип вертикального разделения власти (ст. 5, 11, 12). При этом каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками, например, государственная власть решает вопросы государственного значения, тогда как местное самоуправление – вопросы местного значения.

Вместе с тем при рассмотрении вопросов данного параграфа автор считает целесообразным упоминание наличия представительной и непосредственной форм осуществления публичной власти, в связи с чем отмечает, что основой любой формы публичной власти (непосредственной и представительной) являются, конечно же, права и свободы человека и гражданина. Данное положение получает свое дальнейшее развитие в

третьем параграфе первой главы, где рассматриваются формы и уровни осуществления публичной власти.

В конце параграфа сделан вывод о существовании двух основных видов публичной власти, а также двух форм ее осуществления. Т. е. народ, являясь единственным источником и носителем публичной власти, осуществляет ее, с одной стороны, в виде государственной и муниципальной власти, а с другой – в непосредственных и представительных формах.

Третий параграф **«Соотношение форм и уровней осуществления публичной власти»** начинается с анализа точек зрения, имеющих место в юридической науке, по вопросу форм осуществления публичной власти.

Единства взглядов по вопросу форм осуществления публичной власти в юридической науке нет; при этом некоторые выделяемые учеными формы, на взгляд автора, можно отнести не к формам, а к видам публичной власти (например, государственную и муниципальную власть).

Соискатель отмечает, что выделению форм публичной власти способствует обращение к пониманию категории «форма» в научной литературе, где она понимается как способ существования содержания (сущности), неотделимый от него и служащий его выражением.

Проведенный анализ имеющихся в литературе точек зрения позволил автору сделать вывод о том, что формами публичной власти предстают непосредственная (использование человеком и гражданином прав и свобод, предоставленных Конституцией РФ), представительная демократия (избранные народом органы и должностные лица осуществляют властные полномочия), а также индивидуальное и коллективное правоупотребление (активное использование и защита прав и свобод). Основными же формами публичной власти остаются представительная и непосредственная демократия.

В работе отмечается, что представительная демократия означает делегирование части принадлежащих народу властных полномочий формируемым им органам публичной власти, которые являются ее институциональной организацией, ее системообразующим элементом. В

соответствии с имеющимися в правовой литературе представлениями об органах государства, органах местного самоуправления автор предлагает общее определение «органа публичной власти»: юридически оформленная, организационно обособленная часть механизма публичной власти, наделенная публично-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций публичной власти, обладающая, в том числе, правом принятия правовых актов.

На основе изложенных в предыдущих параграфах теоретических положений соискатель в четвертом параграфе **«Понятие и структура конституционно-правового механизма осуществления публичной власти»** предлагает определение понятия конституционно-правового механизма осуществления публичной власти: основанная на правовых принципах, закрепленная конституционно-правовыми нормами и обеспеченная юридическими гарантиями совокупность правовых институтов и средств, позволяющих многонациональному народу Российской Федерации претворять свою суверенную волю в жизнь.

Публичная власть должна осуществляться в формах и в пределах, установленных конституциями и законами. Только существование определенных правовых институтов и специальных средств в совокупности с установленными законом гарантиями и юридической ответственностью, могут превратить механизм публичной власти в средство осуществления суверенной народной воли, т. е. привести к реализации формулу: «публичная власть» (именно определенная эффективно функционирующая структура публичной власти) равно «народовластие».

В связи с этим работе указывается, что элементами механизма публичной власти выступают ее субъекты, формы, виды, уровни, гарантии, обеспечивающие эффективность ее осуществления.

Как следует из определения конституционно-правового механизма осуществления публичной власти, он и его элементы базируются на правовых принципах как на основополагающих началах и идеях, заложенных

в основу его формирования и осуществления, которые выступают в качестве системообразующего фактора рассматриваемого механизма.

Согласно ст. 1 Конституции РФ, Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Указанные характеристики предполагают наличие наиболее важных, ключевых идей и положений, лежащих в основе построения и функционирования государственного аппарата и его органов: принципов организации и деятельности органов публичной власти Российской Федерации. Наиболее важными среди них, по мнению автора, являются следующие: принцип законности, принцип народовластия, принцип федерализма, принцип разделения властей. Каждый из указанных принципов рассмотрен в работе на отдельных примерах.

Диссертантом делается вывод о том, что об эффективности функционирования конституционно-правового механизма публичной власти можно говорить только при наличии всех элементов и их слаженной работе.

Вторая глава **«Конституционно-правовая модель механизма осуществления публичной власти и особенности его эффективности»** включает четыре параграфа.

В первом параграфе **«Конституционно-правовой механизм осуществления публичной власти и его эффективность»** автор указывает, что эффективное функционирование публичной власти в Российской Федерации, позволяющее многонациональному народу Российской Федерации проводить свою суверенную политическую волю в жизнь, непосредственно связано с конституционно-правовым закреплением механизма осуществления публичной власти.

В параграфе анализируются конституционно-правовые проблемы закрепления отдельных элементов механизма осуществления публичной власти, отражения его структуры в законодательстве РФ. Так, рассматривая проблемы представительной формы публичной власти (порядок формирования Совета Федерации РФ с 2000 по 2013 гг., вопросы выборов депутатов Государственной Думы РФ), диссертант отмечает, что

существующий порядок формирования Совета Федерации РФ не свободен от недостатков: порядок представительства субъектов Федерации не является жестко закрепленным и может быть изменен решением федерального законодателя без изменения Конституции РФ; многовариантность порядка формирования Совета Федерации нередко ставит его в зависимость от политической конъюнктуры изменения соотношения ресурсов «центр – регионы». Что касается выбора депутатов Государственной Думы РФ, обоснованную тревогу вызывает значительное реформирование избирательного законодательства: переход от мажоритарно-пропорциональной (смешанной) к пропорциональной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы, отмена минимального порога явки, отказ от голосования «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») и пр.

Не лишен недостатков и конституционно-правовой статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Отсутствие в Конституции РФ положений, определяющих систему и наименование органов государственной власти субъектов Российской Федерации, хоть и выражает определенную степень предоставленной им политической свободы, но на практике вызывает ситуацию, в которой качество нормативно-правового регулирования вопросов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации как на федеральном, так и на региональном уровне оставляет желать лучшего.

На основе проведенного анализа проблем построения муниципального уровня публичной власти в России (разграничение компетенции между государственными и муниципальными органами, поиск баланса централизации и децентрализации и пр.), а также реализации на практике принципа самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления (например, отмены всенародных выборов мэров и введения должности «сити-менеджера», что явно не способствует развитию муниципальной демократии), автор отмечает, что в настоящее время в России нет обоснованной эффективной модели местного самоуправления и

его взаимоотношений с государственной властью, все также существуют проблемы построения муниципального уровня публичной власти в России.

Второй параграф **«Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти»** посвящен исследованию понятия «эффективность», «эффективность публичной власти», рассмотрению теории эффективности публичной власти, определению методологического аспекта рассматриваемых вопросов.

Неограниченная сложность публичной власти как системы предопределяет и методологию ее исследования. Ее важнейшей особенностью является неразрывное единство трех подходов: структурно-функционального, структурализма и системного подхода. Знание структуры системы, наличие возможности оценки ее «способностей» является необходимой предпосылкой для совершенствования существующих структур и создания новых.

В работе автор формулирует содержание научного знания об эффективности публичной власти: 1) общая концепция эффективности публичной власти; 2) критерии и показатели, позволяющие осуществлять измерение эффективности публичной власти; 3) методика измерения степени эффективности публичной власти; 4) систему экономических, политических, правовых, идеологических факторов, влияющих на эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти; 5) пути и способы повышения эффективности публичной власти.

Диссертант отмечает общие положения концепции эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти:

1) в целом эффективность публичной власти должна основываться на сущностной концепции публичной власти;

2) представляется, что конституционно-правовое понятие «эффективность публичной власти» (с ее принципиальной многоаспектностью), а тем более ее критерии должны конструироваться исходя из социальных задач, поставленных перед публичной властью, т. е. необходимо комбинирование двух подходов. Первый – особая концентрация

внимания на достижении социально значимых результатов деятельности публичной власти с обязательным учетом средств по достижению (для достижения и после достижения) таких результатов, (при этом остается за рамками исследования цена (экономика) вопроса). Второй – использование экономических методов соотношения между затраченным и полученным, которое применимо в некоторых случаях для анализа работы некоторых публично-властных органов;

3) в связи с тем, что публичная власть относится к суперсистемам, т. е. обладает рядом специфических свойств, нужно понимать, что такие методы формализованного представления системы публичной власти, как математический, экономико-математический не применимы, либо почти не применимы, поэтому в данном исследовании не затрагиваются;

4) общая теория эффективности публичной власти позволит выявить основные признаки критериев ее эффективности;

5) необходимо отличать продуктивность (показатели выполнения сосредоточены на затратах и процессах) от эффективности;

б) нормативно-правовой основой оценки эффективности публичной власти являются положения Конституции РФ, которые, закрепляя определенные конституционно-правовые ценности, а именно такие характеристики народа, как «носитель суверенитета» и «единственный источник власти», определяя осуществление властных полномочий, получаемых различными органами от населения, по сути, устанавливают идеал, цель функционирования публичной власти.

Эффективность публичной власти – это мера достижения цели и решения задач с учетом применения конституционно-правовых институтов и средств по организации, координации и оптимизации структурных элементов публичной власти с учетом условий и факторов, влияющих на содержание и результаты этой деятельности. Автор акцентирует внимание на том, что при рассмотрении критериев эффективности публичной власти необходимо «дистанцироваться» от понимания эффективности политической, экономической, управленческой, и тем более математической науками.

Таким образом, применяемые подходы (структурно-функциональный, структурализм и системный) к анализу существующего механизма осуществления публичной власти позволили автору выявить основные признаки общей теории эффективности публичной власти и определить критерии эффективности публичной власти (положения №№ 5–8 диссертации, выносимые на защиту), посредством анализа которых можно установить степень синергетического достижения ею социально значимых целей, ее соответствие потребностям и интересам общества.

Третий параграф **«Правовые, политические, идеологические, экономические факторы, влияющие на эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти»** содержит общую характеристику системы правовых, политических, идеологических, экономических факторов, влияющих на эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти.

Анализ ситуации в сфере практической деятельности публичной власти и влияние на нее правового фактора позволяет диссертанту выделить дополнительные аспекты, обусловившие недостаточную эффективность публичной власти: 1) несовершенство законодательной системы; 2) переходный период в развитии государства и права; 3) высокий уровень политической конфликтности; 4) недостаточная развитость правовой культуры и правосознания.

В последние годы законодательство в России существенным образом изменилось и увеличилось в количественном измерении, что, однако, не всегда свидетельствует о повышении уровня правовой урегулированности процессов осуществления публичной власти.

С учетом того, что 30 июня 2011 г. была зарегистрирована Межрегиональная ассоциация конституционалистов, автор отмечает возможность передачи некоторых общезначимых проектов законов конституционно-правового характера на обсуждение указанной ассоциации конституционалистов, что значительно бы повысило качество нормотворческой деятельности публичной власти.

Особое внимание должно быть уделено реализации права. По мнению соискателя, правоприменение пока остается слабым участком. Сохраняется противоречие между «формальным правом» и «теневым правом», между нормами и реальным поведением. Нарушения законности снижают эффективность права, и поэтому обеспечение его действия остается актуальной задачей.

Политический фактор может выступать в форме политической практики, принципов и установок юридической политики относительно главных сторон развития тех или иных составляющих механизма публичной власти. Примечательно, что функции политической системы охватывают весьма широкий круг направлений деятельности, к которым относятся определение политических целей и приоритетов, политико-территориальная консолидация общества, обеспечение выражения политической воли народа, выработка политической идеологии.

Автор обращает внимание на то, что, раскрывая суть влияния политического фактора на публичную власть, необходимо сказать о сути политических традиций России. Многовековая история нашего государства показывает, что его создание, развитие, модернизация происходили в определенной степени авторитарно (создание «партии власти», переход несистемной оппозиции в системную). Также необходимо отметить, что в индустриальных странах разные политические стратегии позволяют решать общегосударственные проблемы в различных социально-экономических условиях, что, не исключено, в дальнейшем будет возможно и в России.

Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в первую очередь зависит, конечно, от степени правового упорядочения элементов политической системы, гарантий ее стабильности; особое место в политической системе демократического общества занимают политические партии, являющиеся одной из форм реализации провозглашенного в Конституции РФ принципа политического и идеологического плюрализма.

Анализ программных документов нескольких современных политических партий показал, что несмотря на разногласия в расстановке приоритетов развития России и решении проблемы эффективности государства, между документами есть и нечто общее.

Автор отмечает: помимо применения телеологического подхода к решению поставленных перед публичной властью задач, необходимо обратить внимание на то, что эффективность публичной власти напрямую зависит от генерации политическими силами новых передовых идей обустройства общества, концептуализации видения России в мире, глобализационных проблем и т. д.

Чтобы совместная деятельность общества и государства носила осмысленный и целенаправленный характер, она должна покоиться на определенной идеологической основе. В рамках государственного механизма эта идеологическая основа может быть отчасти выражена и закреплена в определенных программных документах, носить системный характер, принимая вид государственной идеологии. Поэтому идеологический фактор эффективности публичной власти имеет две стороны – внутреннюю (общегосударственная идеология) и внешнюю (совокупность идей и взглядов различных общественных движений, социальных групп).

Что касается экономического фактора эффективности публичной власти, то автор рассматривает две составляющие данный фактор стороны: внутриэкономическую и внешнеэкономическую. Внутриэкономическая сторона – это объективно сложившиеся социально-экономические условия в Российской Федерации и формируемая на их основе российская экономическая политика; а внешнеэкономическая – войны, катаклизмы, финансовые, экономические кризисы.

В четвертом параграфе **«Современное развитие концепции публичной власти как основа для совершенствования эффективности конституционно-правового механизма ее осуществления»** диссертант подробно останавливается на вопросе теоретической разработки и реализации общесистемной концепции публичной власти.

Соискатель отмечает, что в научной литературе последнего времени можно выделить всего три-четыре «авторские» концепции российской модели публичной власти, остальные же либо являются некоторым обобщением этих концепций, либо фрагментарны и недостаточно систематичны для того, чтобы именоваться концепциями.

Автор последовательно анализирует концепции, изложенные в трудах В. Е. Чиркиным (в основе которой лежат коллективистские аспекты власти), О. А. Фризен, а также концепцию, предлагаемую специалистами Уральской государственной юридической академии. Следующей автор анализирует концепцию, которую условно можно назвать концепцией народовластия, разрабатываемую учеными еще в советское время (А. А. Безуглов, Л. А. Григорьян, В. Т. Кабышев и др.), а также в постсоветский период (Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова, В. В. Полянский и др.).

Публичная власть, основанная на идеях народовластия и народного суверенитета, не осталась без внимания и в рамках концепции суверенной демократии. «Симбиоз» терминов «суверенитет» и «демократия» позволяет обосновать построение в России независимой, автохтонной демократической модели управления обществом и государством, а также может способствовать выстраиванию механизма публичной власти таким образом, чтобы обеспечить эффективность и реальность народовластия.

Практическое воплощение именно концепции суверенной демократии в функционировании сегодняшнего механизма публичной власти Российской Федерации будет являться действенным средством повышения эффективности сегодняшнего конституционно-правового механизма осуществления публичной власти.

На основе фундаментальных конституционных положений и ценностей происходит формирование фактического конституционного порядка, и этот порядок в силу объективных и субъективных причин может сильно отличаться от имеющей место действительности.

Принципиальным моментом в изучении и практической реализации модели публичной власти является то, что одним из средств

«программирования» фактической конституции и законодательства является выработка и применение общесистемной концепции конституционно-правового механизма публичной власти.

В Заключении подводятся итоги исследования и формулируются основные теоретические и практические выводы, предложения по совершенствованию законодательства.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций:

1. Кулагин, Д.А. Конституция РФ и легитимность государственной власти: философско-правовые, политические основания // Проблемы права. 2010. № 1. С. 44–49.

2. Кулагин, Д.А. Понятие «эффективность публичной власти» и конституционно-правовая концепция эффективности публичной власти // Проблемы права. 2011. № 4. С. 64–67.

3. Кулагин, Д.А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 27 (281). Право. Вып. 32. С. 19–26.

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

1. Кулагин, Д.А. Конституция РФ и политическая сфера современной России: применение широкого системного метода // Проблемы права. 2009. № 3. С. 33–37.

2. Кулагин, Д.А. К вопросу о народовластии // Правовая система России: современное состояние и актуальные проблемы: материалы науч.-практ. конф. (1–3 февраля 2010 г.). М., 2010. С. 76–84.

3. Кулагин, Д.А. Конституционно-правовой механизм осуществления публичной власти в Российской Федерации // Проблемы современного российского права: материалы всерос. науч.-практ. конф. (14–15 мая 2010 г.). Челябинск, 2010. С. 98–100.

4. Кулагин, Д.А. Проблемы выражения структуры механизма осуществления публичной власти в нормах Конституции РФ: Федеральное Собрание Российской Федерации // Правовая Россия: теория и практика: материалы всерос. науч.-практ. конф. (1 мая 2011 г.). Йошкар-Ола, 2011. С. 34–35.

5. Кулагин, Д.А. Понятие конституционно-правового механизма осуществления публичной власти // Проблемы применения норм права в условиях модернизации российского общества и государства: материалы всерос. науч.-практ. конф. (19–20 мая 2011 г.). Челябинск, 2011. С. 94–100.