

Научная статья

УДК 342

DOI 10.25205/2542-0410-2022-18-2-11-22

Институт публичной власти в конституционной юриспруденции России

Евгений Юрьевич Вахрамеев

Новосибирский государственный университет экономики и управления
Новосибирск, Россия

vahramev@yandex.ru

Аннотация

Исследование института публичной власти представляется одним из самых важных направлений современного конституционного права России. Категория «публичная власть» была закреплена в конституционном законодательстве России в 2020 году в связи с внесением поправок в Конституцию Российской Федерации. При этом категория публичной власти исследовалась отечественной наукой конституционного права еще до внесения соответствующих поправок, были сформированы разные подходы к публичной власти, по-разному описывались ее характеристики и особенности. В настоящей статье приводятся мнения ученых-конституционалистов об институте публичной власти, анализируется актуальное конституционное законодательство. Автор приходит к выводу, что в некоторых аспектах закрепление на конституционно-правовом уровне института публичной власти совпадает с предлагавшимися ранее научными подходами к институту публичной власти.

Ключевые слова

Конституция Российской Федерации, конституционное право, публичная власть, конституционализм, государственная власть, местное самоуправление, публичность, конституционализация, государственное право, система публичной власти

Для цитирования

Вахрамеев Е. Ю. Институт публичной власти в конституционной юриспруденции России // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18, № 2. С. 11–22. DOI 10.25205/2542-0410-2022-18-2-11-22

The Institute of Public Power in Constitutional Jurisprudence of Russia

Evgeny Y. Vakhrameev

Novosibirsk State University of Economics and Management
Novosibirsk, the Russian Federation

vahramev@yandex.ru

Abstract

The study of the institution of public power seems to be one of the most important areas of modern constitutional law in Russia. The category ‘public power’ was enshrined in the constitutional legislation of Russia in 2020 in connection with the amendments to the Constitution of the Russian Federation. At the same time, the category of public power had been studied by the domestic science of constitutional law even before the corresponding amendments were made, different approaches to public power had been formed, its characteristics and features had been described differently. This article provides the opinions of constitutional scholars on the institution of public power and analyzes current constitutional legislation. The author concludes that, in some respect, the consolidation at the constitutional and legal level of the institution of public power coincides with the previously proposed scientific approaches to the institution of public power.

© Вахрамеев Е. Ю., 2022

Keywords

Constitution of the Russian Federation, constitutional law, public power, constitutionalism, state power, local government, publicity, constitutionalization, state law, system of public power

For citation

Vakhrameev E. Y. The Institute of Public Power in Constitutional Jurisprudence of Russia. *Juridical Science and Practice*, 2022, vol. 18, no. 1, pp. 11–22. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2022-18-2-11-22

В настоящее время исследование института публичной власти является одним из наиболее важных направлений, которым занимается российская наука конституционного права. Связано это не только с тем, что публичная власть – это само по себе сложное явление, которое чрезвычайно важно для общества, в котором оно существует и реализует свои полномочия, но и с тем, что данный термин является новеллой для текста Основного закона России: впервые категория «публичная власть» и связанные с ней конституционно-правовые конструкции были внесены в текст Конституции Российской Федерации поправками от 1 июля 2020 года, в соответствии с которыми происходит конституционно-правовое реформирование институтов государственной и муниципальной власти. В связи с данными изменениями в науке конституционного права России возникают новые вопросы, связанные с пониманием публичной власти и связанных с ней общественных отношений.

Представляется, что публичная власть тесно связана с конституционализмом как одной из наиболее широких по своему содержанию конституционно-правовых категорий. Ученый И. А. Кравец отмечает, что для современного конституционализма очень важен вопрос развития правового статуса человека и гражданина в контексте конституционной реформы, в том числе в связи с новеллами о публичной власти. Ученый говорит о принятых конституционных поправках в контексте проектного конституционализма («конституционного дизайна»), то есть направления конституционализма, занимающегося вопросами конституционного правотворчества. Ученый указывал, что в контексте исследований проектного конституционализма сам конституционализм следует понимать как «правовое и политическое понятие, в основе которого лежит представление о верховенстве писаной конституции и о государственном правлении, ограниченном конституцией, ее нормами, принципами и целями осуществления публичной власти». Проектный конституционализм, по определению И. А. Кравца, представляет собой деятельность конституционного законодателя («конституционного дизайнера») по созданию конституционных положений, которые направлены в том числе на повышение эффективности публичной власти, благодаря которым укрепляется принцип господства права, что ведет к повышению уровня работы органов публичной власти и их должностных лиц по производству общественных благ [1, с. 65–67]. Одним из векторов развития современной России является стремление к повышению эффективности государственного управления [2, с. 82].

В конституционно-правовой науке России неоднократно отмечалось, что термин «публичная власть» является новой правовой конструкцией для текста Конституции Российской Федерации, однако в отечественных конституционно-правовых исследованиях явление публичной власти исследуется достаточно давно. Более того, термин «публичная власть» достаточно хорошо знаком правоприменительной практике, в частности – практике конституционной юстиции Российской Федерации. В связи с наличием большого количества разных мнений относительно понимания термина «публичная власть» ученый Е. А. Кравцова условно разделяет их на следующие группы: смысловое значение понятия «публичная власть» совпадает со смысловым значением понятия «государственная власть»; понятие «публичная власть» является обобщающим понятием для таких понятий, как «государственная власть», «муниципальная власть»; публичная власть соединяет в себе три вида власти: государственную, муниципальную, общественную [3, с. 21].

Ученый А. Ф. Малый отмечает, что понятие «публичная власть» не является новым термином для российского права, но его содержание понимается по-разному. Рассмотрение системы публичной власти в качестве совокупности властных структур не означает отсутствие более широкого понимания самой публичной власти. Если рассматривать власть как принуждение, то она может проявляться в разных социальных ситуациях, в разных сообществах. Однако не любое властвование можно воспринимать в качестве публичного. Признак публичности означает вовлеченность в различные общественные процессы и участие в важных для социума мероприятиях. Публичность означает возможность оказывать более широкое влияние, нежели влияние, приложенное к сфере узкокорпоративных интересов. Иначе говоря, публичное влияние распространяется на сферу публичных отношений. Ученый также отмечает, что с юридических позиций термин «власть» следует связывать с деятельностью органов власти государственного или местного уровня. «Публичная власть осуществляется (реализуется)», пишет ученый, и поэтому ее можно определить как «совокупность полномочий, которые реализуются уполномоченными органами, должностными лицами от имени государства, государство-подобного образования, муниципального образования». Официально учрежденный орган, который не имеет права на принятие обязывающих решений, не может быть органом публичной власти. Так, решения органов общественных объединений исполняются добровольно, и это исполнение мотивировано установками морали [4, с. 8–12].

И. В. Упоров, Н. А. Шеуджен, А. А. Швец считают, что, поскольку мы говорим об общественных отношениях, власть в человеческом обществе следует называть публичной властью. При этом сама власть не всегда понимается в качестве публичной власти. О власти можно говорить в философском, политологическом, экономическом, психологическом и иных смыслах. Однако однозначно то, что явление власти относится только к людям, а властные отношения происходят через осознанно-волевые действия [5, с. 24].

О важности понятия «публичность» писал Л. С. Мамут. Публичная власть существует в обществе, а само общество состоит из трех единиц, или разрядов (слоев). Первый и наиболее многочисленный разряд – это разряд индивидов. Каждый индивид обладает своими уникальными потребностями, преследует осуществление своих личных интересов. Эти интересы мотивируют и обуславливают лишь его, отдельно взятого индивида, поведение. Второй разряд – это сплоченные определенными устойчивыми и воспроизводящимися свойствами группы людей. Группами людей руководят не индивидуальные, а партикулярные интересы. Выражаются эти интересы с помощью совокупной воли конкретной группы. Ученый делает важное пояснение: «какой бы большой по своему размеру ни была эта группа и как бы она ни характеризовалась, ее интересы являются частичными, ограниченными самой группой». Третий разряд – общество как самостоятельно существующая единица. Находясь внутри общества, индивиды и группы контактируют друг с другом, а самое главное – они обеспечиваются некими общими потребностями и интересами, которые и называются публичными [6, с. 51, 54–55].

Таким образом, публичная власть – это то, что производно от общества как самостоятельного, целостного субъекта. В качестве определения общества Л. С. Мамут принимает следующее: «Современное общество понимается как макромасштабная группа людей, живущих на одной территории, интегрированных одной системой государственных институтов и норм, осознающих свою идентичность и неповторимость, которые отличают ее от других таких групп, близких или далеких во времени и в пространстве» [6, с. 57]. Общество – это сложное, неоднородное явление, но понимается оно как нечто нераздельное, единое, тождественное самому себе. Ученый сравнивает общество с организмом, а любому организму присущи определенные функции. Одна из основных функций общества – это публичная власть, она производна от самого общества, от абсолютно всех существующих внутри общества индивидов и групп людей. В самом обобщенном виде обладателем публичной власти можно назвать общество в целом. Публичная власть – это деятельность всех людей, состоящих в конкретном обществе, из которой следует интегрирование, организация общества как некоего целого

и управление этим целым. Публичная власть, по мнению ученого, представляет собой синтез этих трех направлений [6, с. 56–58].

Ученый С. А. Авакьян отмечает, что одним из важных вопросов является общенациональный (или общегосударственный) подход к субъекту управления в рамках публичной власти. Вопрос заключается в том, может ли общество как таковое быть самостоятельным управленческим субъектом, может ли оно обладать самоорганизацией – или же с возникновением государственной власти общество остается лишь объектом управления? Возможно ли существование наравне с государством иной, отдельной формы публичной власти? С момента своего возникновения государственная власть характеризуется высоким уровнем самостоятельности и независимости. Обычно деятельность общества по воздействию на государственную власть заключается в участии в выборах, обсуждениях проектов решений органов власти, некоторых элементах общественного контроля. Существование таких форм участия – это положительный результат в организации государственной власти. Благодаря этому общество является самостоятельной субстанцией, которую государство и органы государственной власти уважают и к которой прислушиваются. Таким образом общество получает возможность самовыражения при взаимодействии с государственной властью, что расценивается позитивно [7, с. 6].

По мнению ученого И. К. Советова, публичную власть можно определить в качестве власти, формально выделенной из общества и не совпадающей с ним. Такая характеристика, как публичный характер предмета исследования, означает, что этот предмет является общественным, а не частным. Публичная власть является видом социальной власти, публичность ее исходит из того, что она воплощает собой реализацию объективных общественных потребностей, организуется исходя из территориального принципа, реализуется (действует, выступает) от имени всего социума, имеет своим назначением действие в интересах всего общества. Кроме того, публичная власть не отличается личным характером, но отражает ценности общества, в которой эта власть осуществляется. Нормы публичной власти универсальны, публично-правовые органы и их должностные лица среди своих полномочий имеют возможность правотворчества. Публичная власть открыта и доступна обществу с помощью взаимодействия с различными общественными объединениями, а также через избирательные системы и иные средства [8, с. 45].

Исходя из этих признаков И. К. Советов приводит определение публичной власти в качестве социальной власти: «это власть, выделенная от народа и в конституционно-правовом порядке наделенная народом правом на осуществление полномочий от своего имени» [8, с. 45]. Кроме того, ученый приводит определение публичной власти и с точки зрения организационного правового института: «это власть органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые образуют единую систему публичной власти» [8, с. 45].

Ученый С. И. Вершинина отмечает, что публичная власть может рассматриваться как общественно-значимый феномен. Общество является той сферой, в которой власть создается и развивается, в то же время такая характеристика общества, как его организованность, является заслугой власти. Поскольку источник власти – это народ, общество, значит, и власть как по происхождению, так и по характеру следует признать общественной. Способность к реализации власти складывается из объединения прав всех членов общества по управлению делами государства и последующей передачи этой суммы публичному субъекту. Следовательно, обществом, народом определяются основные свойства публичной власти – ее предмет и управленческие возможности субъекта публичной власти. Таким образом, публичная власть происходит из волеизъявлений всех людей, являющихся частью соответствующего общества, человек при этом выступает и как объект, на который создаваемая публичная власть будет оказывать воздействие, и как субъект – поскольку именно человек делегирует свои полномочия создаваемому институту публичной власти [9, с. 8].

С. А. Осетров исследует конституционно-правовые изменения института публичной власти в связи с принципом разделения властей. Он отмечает, что одним из направлений развития

системы разделения властей является введение в систему публично-властных правоотношений категории «общество». По мнению ученого, конституционными поправками 2020 года термин «общество» был конституционализирован, а российское общество приобрело статус полноправного субъекта конституционно-правовых отношений. Признание на конституционном уровне наличия общественных институтов рассматривается ученым в качестве значительного достижения в развитии конституционной теории и практики. Другим направлением улучшения системы разделения властей в России является разграничение, распределение власти на уровни публичной власти. Ученым позитивно оценивается содержащееся в статье 80 Конституции Российской Федерации указание на обеспечение в России функционирования единой системы публичной власти, и данный принцип, отмечает С. А. Осетров, развивается как по горизонтали, так и по вертикали. В вертикальной плоскости общественных отношений данный принцип означает, что местное самоуправление полностью встраивается в единую систему публичной власти. В качестве самостоятельных направлений улучшения принципа разделения властей С. А. Осетров также рассматривает изменения в федеральной властной конструкции (в первую очередь – расширение властных полномочий Президента Российской Федерации), а также формирование новых органов государственной власти, к числу которых относится Государственный Совет Российской Федерации [10, с. 2–4, 6–7].

Ученый С. А. Авакьян в одной из своих научных работ определение публичной власти связывает с такими терминами, как «народовластие» и «политическая власть». Народовластие, согласно данной работе, это «конституционная категория, означающая принадлежность всей полноты власти народу» [11, с. 445]. В Российской Федерации власть народа является публичной властью, цель, с которой она осуществляется, – общественное благо, то есть публичный интерес. Осуществление власти означает управление делами общества, государства, отдельных территорий и объединений людей [11, с. 445–446, 548].

Политическая власть определяется С. А. Авакьяном в качестве полномочий и деятельности по управлению обществом и государством, при этом ученый отмечает, что, хотя политическая власть в значительной степени представлена именно государственной властью, само понятие политической власти может подразумевать наличие и негосударственных способов воздействия на общество и его граждан. Кроме того, под политической властью можно понимать средства воздействия какой-либо политической партии. Политическая власть также называется публичной властью, поскольку ее осуществление происходит именно в социуме. Она адресована широким массам, из которых данное общество и состоит [11, с. 490].

Как отмечал С. А. Авакьян, существуют три формы осуществления публичной (народной) власти: государственная, общественная и смешанная общественно-государственная форма – местное самоуправление [11, с. 445–446]. Ученый В. А. Лебедев систему публичной власти описывает формулой: «публичная власть = государственная власть + местное самоуправление» [12, с. 5]. Кроме того, ученый говорит о том, что в демократических государствах существует единая система публичной власти народа [12, с. 8–9]. Призванием публичной власти, по мнению О. А. Воробьевой, является претворение в жизнь общественных интересов, а термин «публичная власть» – это особая общественно-нормативная категория обобщающего характера. Именно этим публичная власть и отличается от других видов власти, например, индивидуальной или корпоративной [13, с. 87]. Ученый И. А. Кравец, исследуя организацию публичной власти в определенном регионе, к органам публичной власти относил органы государственной власти и органы местного самоуправления, действующие на территории Новосибирской области [14, с. 15].

А. Н. Писарев включал в систему органов публичной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления, отмечая, что они занимают особенное место в этой системе. При этом А. Н. Писарев отмечал, что публичность обладает емким содержанием: в настоящее время публичным правом охватываются разные сферы, в том числе и местное самоуправление,

тогда как раньше публичными называли преимущественно те сферы деятельности, которые касались государственной власти [15, с. 13–14].

Одним из важнейших вопросов, связанных с публичной властью, является включение в нее системы органов местного самоуправления. Ученый А. Ф. Малый по этому поводу пишет, что введение в текст Конституции Российской Федерации термина «единая система публичной власти» закрепляет уже произошедшее в законодательстве объединение в единую систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Причиной, по которой на протяжении длительного времени (около тридцати лет) эта система менялась и развивалась, заключается в том, что происходил поиск модели, отвечающей определенным требованиям. По мнению А. Ф. Малого эти требования состоят в том, что система, состоящая из органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должна отвечать нуждам муниципальных образований в управлении социально-экономической сферой и при этом вписываться в общую систему государственного управления. Данная система уже сформирована, и требовалось только «ее прямое конституционное оформление» [4, с. 10–12].

Ученый Н. Л. Пешин указывает на то, что в России существует два равноправных вида публичной власти: государственная власть и муниципальная (местная) власть. Общим признаком обоих видов власти является публичность. Достигается реализация и соблюдение государственных интересов в местном самоуправлении тем, что государственная власть обладает признаком суверенности, в то время как муниципальная власть является подзаконной властью. Отмечается, что местное самоуправление могло быть названо одним из уровней публичной власти с той целью, чтобы указать на общеобязательность его решений. При этом единство публичных функций, по мнению Н. Л. Пешина, приведет к значительному усилению связи органов местного самоуправления с органами государственной власти (в первую очередь – с органами государственной власти субъектов Российской Федерации). Как пишет ученый, местному самоуправлению была придана государственная природа [16, с. 2–3].

Переходя к анализу законодательных новелл, регулирующих общественные отношения, связанные с институтом публичной власти, следует подвести промежуточный итог и отметить, что, несмотря на определенную разницу во мнениях относительно некоторых аспектов института публичной власти, вряд ли можно сказать об однозначной противоречивости оценок ее правовой природы. Публичная власть, обладая признаком публичности, связана с обществом: она возникла в обществе, действует во взаимосвязи с ним и для его блага.

Одна из правовых новелл о публичной власти закреплена в части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации, которая – представляет важным указать на это – регламентирует такое полномочие главы России, как гарантирование Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Согласно актуальной редакции данной нормы, Президент Российской Федерации «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти». Представляется возможным предположить, что данное полномочие реализуется Президентом Российской Федерации в том числе для реального и эффективного действия Основного закона России.

Следует отметить, что в предыдущей редакции части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации полномочие относительно органов, входящих в единую систему публичной власти, отсутствовало. Было указано, что Президент Российской Федерации «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Обратимся к части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации. Исходя из смысла данной нормы, а также принимая во внимание теоретические разработки конституционного права, мы можем предположить, что термин «единая система публичной власти» является более широкой по своему законодательному содержанию категорией, нежели термин «органы государственной власти». Следовательно, Президент Российской Федерации вправе обеспе-

чивать согласованное функционирование и взаимодействие в том числе и тех органов власти, которые относятся к системе местного самоуправления.

Важно отметить также и то, что в соответствии с пунктом «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации, организация публичной власти находится в ведении Российской Федерации, что указывает на отнесение организации властной системы, включающей и государственный, и муниципальный уровни, к государственному уровню управления.

Президент Российской Федерации формирует Государственный Совет Российской Федерации с целью, в том числе, «обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти»¹. Принят и действует Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации», согласно которому единая система публичной власти – это «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности», осуществляющие свою деятельность «в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства». Государственный Совет Российской Федерации, согласно части 1 статьи 3 указанного Федерального закона, является конституционным государственным органом. Следовательно, он также является частью единой системы публичной власти. Согласно части 1 статьи 8 указанного Федерального закона, Президент Российской Федерации является Председателем Государственного Совета².

Следует обратить внимание на другой важный орган государственной власти – Правительство Российской Федерации. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» статья 1 называется «Исполнительная власть Российской Федерации. Правительство Российской Федерации как орган публичной власти». В части 3 данной статьи указано, что Президент Российской Федерации «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства Российской Федерации и иных органов, входящих в единую систему публичной власти». В статье 3 указано, что Правительство Российской Федерации при осуществлении своей деятельности руководствуется, в том числе, принципом единства системы публичной власти. В пункте 2 части 1 статьи 13 данного Федерального закона указано такое общее полномочие Правительства Российской Федерации, как осуществление взаимодействия органов публичной власти и координация деятельности этих органов в рамках единой системы исполнительной власти в России³.

Отдельно стоит отметить Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Он постепенно заменяет и со временем заменит полностью другой нормативный правовой акт, который, согласно пункту 1 части 3 статьи 64 рассматриваемого Федерального закона, утратит силу с 1 января 2023 года – Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Указанным законом регулируются некоторые вопросы, связанные с единой системой публичности власти России, а также в определенной степени отношения, связанные со статусом и полномочиями органов местного самоуправления как части единой системы публичной власти. Представляется, что данный закон имеет более широкое значение, чем Федеральный закон

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 10.03.2022).

² Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 14 декабря 2020 г. – № 50 (часть III). – Ст. 8039.

³ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 9 ноября 2020 г. – № 45. – Ст. 7061.

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поскольку, хотя нормы его преимущественно направлены на регулирование и организацию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, многие его нормы «связывают» друг с другом федеральный уровень государственной власти и уровень власти местного самоуправления.

Некоторые из закрепленных в статье 2 рассматриваемого Федерального закона принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, справедливы и для единой системы органов публичной власти в целом, например: пункт 4 части 1 статьи 2 – принцип распространения суверенитета России на всю территорию государства; пункт 5 части 1 статьи 2 – принцип единства системы публичной власти; пункт 10 части 1 статьи 2 – принцип самостоятельного осуществления органами публичной власти своих полномочий; и другие принципы⁴.

Следует отметить, что и в правоприменительной практике термин «публичная власть» и схожие с ним термины использовались до внесения рассматриваемых изменений в Конституцию Российской Федерации. Так, ученый А. Ф. Малый пишет, что доктринальное понимание термина «публичная власть» отражается в мотивировочной части судебных решений. Так, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации применяются разные правовые конструкции, использующие термин «публичный»: «публичная власть», «публичные интересы», «органы публичной власти», «публично-правовой способ возмещения вреда» [4, с. 8–9].

Кроме того, местное самоуправление характеризовалось как часть единой системы публичной власти в решениях конституционной юстиции России еще до внесения соответствующих поправок в текст Конституции Российской Федерации в 2020 году. Рассмотрим Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П⁵.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, определенные статьи Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливают модель, которой разграничиваются полномочия между уровнями публичной власти в сфере организации местного самоуправления. Местное самоуправление, отмечается в данном судебном решении, – это обязательная, существующая на всей территории России форма публично-территориальной самоорганизации населения, и в то же время местное самоуправление – это обязательный элемент единого механизма управления делами федеративного государства. В пределах данного механизма органы местного самоуправления принимают участие в решении определенных задач, связанных с соблюдением и защитой прав и свобод, а также созданием условий для достойной жизни и свободного развития вместе с органами государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации. Местное самоуправление ориентировано на решение различных задач социально-экономического характера в границах муниципального образования, чем и обусловлена необходимая потребность в сбалансированном сочетании в его организации и деятельности интересов общегосударственного, регионального и местного характеров. Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что для достижения поставленных целей допускается совместное участие субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, относящихся к составу этого субъекта, в решении вопросов организационного и функционального характера реализации публичной власти на соответствующей территории.

В Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 отмечено, что принцип единой системы публичной власти следует из нескольких связанных друг с другом положений Конституции Российской Федерации. Среди этих положений Конституционный Суд Российской Федерации выделяет:

⁴ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 27 декабря 2021 г. – № 52 (часть I). – Ст. 8973.

⁵ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2022).

1) преамбулу Конституции Российской Федерации в той ее части, где говорится об общей судьбе многонационального народа России, историческом государственном единстве и возрождении суверенной государственности российского государства;

2) статью 1 Конституции Российской Федерации, в которой установлено, что Россия – это правовое государство с республиканской формой правления;

3) взаимосвязанные положения частей 1, 2 статьи 3 и части 1 статьи 4 Конституции Российской Федерации, из которых следует, что единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, что суверенитет народа России распространяется на всю территорию государства, и что народ осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления;

4) взаимосвязь приведенных выше положений с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, из которого следует, что для организации системы органов государственной власти и местного самоуправления установлены общие принципы.

Следовательно, указывает Конституционный Суд Российской Федерации, категория «единая система публичной власти» является производной от таких основополагающих понятий, как «государственность» и «государство», которые в свою очередь означают «политический союз (объединение) многонационального российского народа». Данный политический союз обладает общей суверенной властью, которая распространяется на всю территорию России, а функционирование этой власти представляет собой единый системный процесс, «единое системное целое». Поэтому органы местного самоуправления не являются частью системы органов государственной власти, при этом они в обязательном порядке являются частью единой системы публичной власти политического союза многонационального народа Российской Федерации.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации отмечает и функциональное предназначение единства публичной власти, которое заключается в согласованном действии различных уровней публичной власти в качестве «единого целого во благо граждан»⁶.

Таким образом, мы приходим к следующим выводам.

Отечественной конституционно-правовой теорией был разработан и накоплен богатый материал в исследовании такого явления, как публичная власть. Один из основных признаков данного явления, относительно которого наблюдается единство мнений среди ученых, заключается в признаке публичности, то есть тесной взаимосвязи публичной власти с обществом. Публичная власть создается обществом, оно наделяет публичную власть властными полномочиями, в том числе возможностью применения принуждения. В то же время основная цель существования и деятельности публичной власти – это обеспечение блага социума, который ее создал, гарантирование, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина.

Для конституционного законодательства Российской Федерации термин «публичная власть» является новеллой. Субъектный состав публичной власти зафиксирован с помощью конституционного термина «единая система публичной власти». Единая система публичной власти состоит из федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и всей совокупности органов местного самоуправления. Согласованное функционирование и взаимодействие входящих в данную систему органов осуществляется главой российского государства – Президентом Российской Федерации. В настоящее время продолжается законодательное реформирование властных структур единой системы публичной власти на всех ее уровнях.

Представляется, что реформы, связанные с публичной властью (как уже состоявшиеся, так и предстоящие) могут повлечь за собой значительное изменение конституционно-научных воззрений на публичную власть, поскольку наука и практика (в том числе законодательная) неотделимы друг от друга. До принятия поправок в Конституцию Российской Федерации

⁶ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2022).

в 2020 году на законодательном уровне не было закреплено какое-либо положение, определяющее субъектный состав публичной власти, ее основные свойства, порядок ее регулирования и взаимодействия ее субъектов друг с другом, а также с иными субъектами правовых отношений. Отечественная наука конституционного права предлагала разные варианты ответов на эти и многие другие вопросы, связанные с институтом публичной власти, и, как мы можем заключить из анализа конституционно-правовой реформы, в определенных случаях способ регулирования публичной власти, избранный законодателем, совпал с выдвигаемыми ранее в науке предложениями. При этом конституционная реформа содержит и такие положения, которые в отечественной конституционной юриспруденции либо не рассматривались, либо по их поводу не было единогласного мнения.

Список литературы

1. **Кравец И. А.** Проектный конституционализм и достоинство личности как общественное достояние и публичная ценность // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 21. – М.: ООО «Издательство «Юрист», 2021. – С. 65–74.
2. **Кравец И. А.** «Господство права» и «благое управление» как конституционные ценности в публичной сфере и государственном управлении // Журнал российского права. – 2019. – № 12. – С. 38–58.
3. **Кравцова Е. А.** О соотношении понятий «гражданское общество» и «публичная власть» и отдельных коллизиях в их нормативном регулировании // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 2. – С. 21–23.
4. **Малый А. Ф.** О правовом содержании понятия «публичная власть» // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 7. – С. 8–12.
5. **Упоров И. В., Шеуджен Н. А., Швец А. А.** Публичная власть как социальный институт и признак государства: социально-правовая природа и генезис в динамике концептуальных подходов // Право и практика. – 2021. – № 1. – С. 24–30.
6. **Мамут Л. С.** Публичная власть неделима // Философия права и конституционализм (материалы четвертых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца, 2 октября 2009 г., Москва) / М.: Институт государства и права РАН, 2010. – С. 51–60.
7. **Авакьян С. А.** Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 5–11.
8. **Советов И. К.** Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. – 2020. – № 3 (87). – С. 43–52.
9. **Вершинина С. И.** Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2010. – № 1. – С. 8–12.
10. **Осетров С. А.** Российская модель разделения власти: конституционное поправление // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 6. – С. 10–17.
11. **Авакьян С. А.** Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / М.: Юстицинформ, 2015. – 640 с.
12. **Лебедев В. А.** Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: право. – 2010. – Вып. 25. (206) – С. 5–9.
13. **Воробьева О. А.** О понятии публичной власти // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – № 3 (7). – С. 82–88.
14. **Кравец И. А.** Принцип федерализма и организация публичной власти в субъекте Федерации (на примере Новосибирской области) // Вестник Томского государственного педагогического университета. Серия: Гуманитарные науки (правоведение). – 1998. – Вып. 3. – С. 15–18.

15. **Писарев А. Н.** Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: РГУП, 2018. – 300 с.
16. **Пешин Н. Л.** Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 11. – С. 24–29.

References

1. **Kravets I. A.** Project constitutionalism and personal dignity as public domain and public value. Scientific works, Issue 21, Moscow, The limited liability company Publishing house Yurist, 2021, pp. 65–74. (in Russ.)
2. **Kravets I. A.** Supremacy of Law and Good Governance as Constitutional Values in a Public Sphere and State Administration. *Journal of Russian law*, 2019, no. 12, pp. 23–58. (in Russ.)
3. **Kravtsova E. A.** On the Correlation between the Concepts of «Civil Society» and «Public Authority» and Some Conflicts in Their Statutory Regulation. *Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 2, pp. 21–23. (in Russ.)
4. **Maly A. F.** On the Legal Content of the Concept of Public Government. *State Power and Local Self-government*, 2020, no. 7, pp. 8–12. (in Russ.)
5. **Uporov I. V., Sheudjen N. A., Svets A. A.** Public power as a social institute and a sign of the state: social-legal nature and genesis in the dynamics of conceptual approaches. *The Law and practice*, 2021, no. 1, pp. 24–30. (in Russ.)
6. **Mamout L. S.** Public power is indivisible. Philosophy of law and constitutionalism (materials of Fourth philosophical and legal readings in memoriam of academician V.S. Nersesyants, 2 October 2009, Moscow), Moscow, The Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2010, pp. 51–60. (in Russ.)
7. **Avakyan S. A.** Constitutional Theory and Practice of Public Authority: Regularities and Deviations. *Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 10, pp. 5–11. (in Russ.)
8. **Sovetov I. K.** Public authority in Russia under the 2020 Constitution. *Bulletin of Prikamsky Social Institute*, 2020, no. 3 (87), pp. 43–52. (in Russ.)
9. **Vershinina S. I.** Concept of the public power and its interaction with the state compulsion. *Science Vector of Togliatti State University. Series: Legal Sciences*, 2010, no. 1, pp. 8–12. (in Russ.)
10. **Osetrov S. A.** The Russian model of separation of powers: the constitutional correction. *Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 6, pp. 10–17. (in Russ.)
11. **Avakyan S. A.** Constitutional lexicon: Dictionary of constitutional legal terms. Moscow, Yustitsinform, 2015, 640 p. (in Russ.)
12. **Lebedev V. A.** State power as form of expression of public authorities. *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law*, 2010, vol. 25 (206), pp. 5–9. (in Russ.)
13. **Vorobyova O. A.** On the concept of the public power. *Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*, 2010, no. 3 (7), pp. 82–88. (in Russ.)
14. **Kravets I. A.** The principle of federalism and organization of public power in the subject of the Federation (on the example of the Novosibirsk region). *Tomsk State Pedagogical University Bulletin. Series: Humanities (Law)*, 1998, vol. 3, pp. 15–18. (in Russ.)
15. **Pisarev A. N.** Constitutional and legal bases of the system of public authorities in the Russian Federation, Moscow, Federating State Educational Institution of Higher Education Russian State University of Justice, 2018, 300 p. (in Russ.)
16. **Peshin N. L.** The Constitutional Reform of Local Self-Government: The Unity of Public Government as a New Universal Principle of Arranging of Local Self-Government. *Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 11, pp. 24–29. (in Russ.)

Информация об авторе

Вахрамеев Евгений Юрьевич, преподаватель сектора среднего профессионального образования кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления (Новосибирск, Россия), аспирант кафедры конституционного права имени Н. В. Витрука Российского государственного университета правосудия (Москва, Россия)

Information about the Author

Evgeny Y. Vakhrameev, teacher of sector of secondary vocational education of the Chair of Administrative, Corporative and Financial law of Novosibirsk State University of Economics and Management (Novosibirsk, Russian Federation), graduate student of the Chair of Constitutional Law named after N. V. Vitruk of the Russian State University of Justice (Moscow, Russian Federation)

*Статья поступила в редакцию 13.01.2022;
одобрена после рецензирования 20.05.2022; принята к публикации 30.06.2022
The article was submitted 13.01.2022;
approved after reviewing 20.05.2022; accepted for publication 30.06.2022*