

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России

А.Н. Мещеряков

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Тюмень
2023

УДК 342.5
ББК 67.99(2)06
М 56

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом
Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России

Рецензенты:

профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Сибирского юридического института МВД России
доктор юридических наук *А.В. Безруков*;
заместитель начальника Уральского юридического института МВД России
(по научной работе) кандидат юридических наук, доцент *А.В. Гусев*

Мещеряков А.Н.

М 56 Конституционно-правовые основы организации публичной власти в Российской Федерации: монография. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2023. 100 с.

ISBN 978-5-93160-352-0

Монография посвящена исследованию публичной власти как объекта конституционно-правовой науки. Публичная власть рассматривается на основе исторических и современных концепций исследования. Проводится анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам организации и осуществления публичной власти, а также соответствующих положений современного конституционного законодательства. Особое внимание уделяется классификации публичной власти как одному из способов раскрытия ее сущности. Использованный автором синергетический подход к пониманию публичной власти и ее единой системы позволил рассмотреть известные формы непосредственного и представительного народовластия.

Работа содержит как теоретические предложения, направленные на упорядочение используемой терминологии, совершенствование понятийного аппарата, укрепление концептуальных основ и дальнейшего развития новой теории публичной власти в конституционном праве Российской Федерации, так и отдельные прикладные инициативы.

Издание адресовано профессорско-преподавательскому составу, научным работникам, адъюнктам, курсантам образовательных организаций системы МВД России, слушателям, обучающимся по дополнительным профессиональным программам.

УДК 342.5
ББК 67.99(2)06

ISBN 978-5-93160-325-0

© ФГКУ ДПО «ТИПК МВД России», 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ	8
§ 1. История публичной власти в российской государственно-правовой науке	8
§ 2. Публичная власть в современной науке конституционного права.....	23
§ 3. Научные классификации публичной власти	42
ГЛАВА 2. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В КОНСТИТУЦИОННОЙ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ И КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	52
§ 1. Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации	52
§ 2. Публичная власть в нормах конституционного права	66
§ 3. Единая система публичной власти: несоответствие нормативного и доктринального подходов	77
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	90
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	94

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Власть как особое социальное явление выступает объектом исследования различных гуманитарных наук. В юридической науке проблемы организации и осуществления власти относятся к предмету конституционного права, что обусловлено характером властеотношений, являющихся неотъемлемой частью жизни любого общества и государства. От того, как в конституции государства решены вопросы власти, зависят все остальные сферы общественной жизни.

Проводимая в стране конституционная реформа, инициированная Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ (далее – Закон о поправке 2020 г.), как следует из названия и содержания указанного закона, направлена на изменение сложившейся с 1993 года (года принятия Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) конфигурации власти. Это не первые конституционные изменения, касающиеся вопросов организации власти. Поправки вносились в 2008 году и 2014 году, но касались частных вопросов и не были столь масштабными. Особенность поправки 2020 года заключается в том, что она меняет всю концепцию организации власти в государстве, вводя в конституционный текст единую категорию публичной власти, охватывающую все остальные ее виды.

Такое событие по масштабу сопоставимо только с нормативным закреплением разделения властей², которое повлекло сущностную перестройку всей системы власти, обусловившую значительные структурные изменения. В настоящее время, по прошествии тридцати лет, государство сталкивается с масштабными конституционно-правовыми преобразованиями. О том, что новые положения Конституции РФ не стали декларативными, свидетельствуют принимаемые федеральные законы и иные нормативные правовые акты. Публичная власть прочно вошла в практику нормотворчества и практически «поглотила» все остальные конституционные виды власти: государственную власть в Российской Федерации, государственную власть в субъектах Российской Федерации и власть органов местного самоуправления, соединив их в единую систему.

Подобная трансформация публичной власти из объекта абстрактного научного моделирования в конкретный конституционно-правовой институт вызвала интерес научной общественности, который констатируется и в настоящее время. Не теряет своей актуальности необходимость научного

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

² О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: декларация Совета народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

осмысления внесенных конституционных изменений, важным направлением исследований является научное построение современной теории публичной власти, соответствующей новым реалиям конституционной организации российского государства, продолжают оставаться в центре внимания и дальнейшие изменения законодательства.

Несмотря на то, что идея единой публичной власти для отечественного конституционного права не является принципиально новой, а с 1997 года эти положения последовательно развиваются в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ), можно выдвинуть гипотезу о том, что внесение в Конституцию РФ соответствующих изменений является лишь нормативным закреплением фактически сложившейся системы власти, достоверность которой проверяется в процессе исследования.

На этом основании актуальность темы исследования в первую очередь заключается в необходимости научного осмысления современных конституционно-правовых основ организации публичной власти в Российской Федерации, основанных на положениях Закона о поправке 2020 г., их соотношения со сложившимися в науке конституционного права доктринальными подходами, а также выработанными в практике Конституционного Суда РФ подходами к пониманию и организации публичной власти в Российской Федерации.

Важность фундаментального подхода к обозначенной теме исследования предопределена тем обстоятельством, что при внесении в Конституцию РФ положений о публичной власти и ее единой системе, как представляется, был нарушен присущий романо-германской правовой системе принцип «от общего к частному». В текст конституции были включены лишь отдельные указания на публичную власть и ее единую систему, тогда как базовое понятие единой системы публичной власти и основные принципы ее организации урегулированы федеральным законом. Такая особенность правовой регламентации затрудняет понимание общего замысла относительно единой системы публичной власти. Вместе с тем системный анализ решений Конституционного Суда РФ, в которых рассматривались исследуемые вопросы, несомненно, будет способствовать выявлению подлинного конституционно-правового смысла новых положений законодательства.

Новая конституционная модель единой системы публичной власти является не просто, как может показаться на первый взгляд, формальным соединением двух систем органов власти (государственной и местного самоуправления) в единую систему органов публичной власти. Введение в официальный конституционно-правовой оборот понятия публичной власти предполагает в перспективе глубокие сущностные изменения, часть из которых уже появляется на конституционно-правовом пространстве.

Указанные изменения конституционно-правовой организации власти в стране представляют для юридической науки значительный интерес. Актуальными становятся вопросы о подготовленности реформы, ее комплексном

характере и завершенности, влиянии на развитие конституционно-правовой доктрины публичной власти.

Таким образом, для осознания новой конституционно-правовой модели публичной власти и ее единой системы, соответствия конституционных изменений ранее выработанным в практике высшего судебного органа конституционного контроля принципам комплексное исследование теоретических и конституционно-правовых основ организации публичной власти представляет научный интерес.

Степень научной разработанности темы. Вопросы понимания, структуры, организации и нормативного правового регулирования публичной власти для представителей государственно-правовых наук на протяжении всей истории существования российского государства представляли интерес.

К вопросам публичной власти обращались следующие представители дореволюционной юридической науки: А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Л. Дюги, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов.

В советской государственно-правовой науке и современной науке конституционного права проблемы публичной власти исследовались в работах таких известных ученых, как С.А. Авакьян, А.К. Белых, А.В. Безруков, Н.С. Бондарь, Т.А. Васильева, Л.А. Григорян, А.Т. Карасев, О.А. Кожевников, А.В. Колесников, А.А. Ларичев, В.А. Лебедев, М.С. Саликов, А.С. Саломаткин, Ю.А. Тихомиров, Г.Г. Филиппов, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин и многие другие.

Особо следует отметить труды А.А. Югова, который впервые в новой российской действительности издал серьезный монографический труд¹, посвященный вопросам организации публичной власти, задолго до того, как это стало научным «мейнстримом», а также посвятил вопросам еще две монографии².

После поправки 2020 года к Конституции РФ интерес к пониманию и организации публичной власти многократно вырос и исследуемым вопросам были посвящены работы следующих авторов: Д.А. Авдеева, Е.В. Белосусовой, Н.В. Варламовой, Е.Л. Васяниной, Е.В. Виноградовой, О.А. Воробьевой, С.С. Зенина, М.Н. Кобзарь-Фроловой, Г.Н. Комковой, С.А. Кравчука, А.С. Николаева, А.Г. Пархоменко, Н.Л. Пешина, И.С. Романчука, А.В. Савоськина, А.В. Саленко, А.Н. Станкина, Н.А. Филипповой, А.Н. Черткова и многих других авторов, перечислить имена которых в силу ограниченности объема работы не представляется возможным, что, однако, не умаляет их вклада в разработку и совершенствование современной теории публичной власти в российской науке конституционного права и в целом в публично-правовых науках.

¹ См.: Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Изд-во УРГЮА, 1999. 123 с.

² См.: Югов А.А. Органы публичной власти по законодательству России: электронная монография. Казань: Бук, 2021. 122 с.; Его же. Система осуществления публичной власти в Российской Федерации: электронная монография. Казань: Бук, 2022. 172 с.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в связи с организацией и осуществлением публичной власти в Российской Федерации.

Предмет исследования – понятие и правовое регулирование публичной власти в Российской Федерации, принципы ее организации, классификация, единая система публичной власти.

В качестве *цели* исследования определена разработка подходов к пониманию сущности публичной власти и ее единой системы в их конституционно-правовом представлении, в интересах развития современной теории публичной власти в отечественной науке конституционного права.

Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие исследовательские *задачи*:

- изучить дореволюционные и советские подходы к пониманию публичной власти в отечественной государственно-правовой науке;
- исследовать основные подходы к пониманию публичной власти на современном этапе развития страны;
- выявить особенности классификации публичной власти как одного из способов познания ее сущности;
- рассмотреть практику Конституционного Суда РФ по вопросам организации публичной власти;
- провести критический анализ конституционно-правовых норм, регулирующих вопросы организации публичной власти в Российской Федерации;
- раскрыть современные подходы к пониманию единой системы публичной власти;
- определить некоторые тенденции дальнейшего развития новой для отечественного конституционного права теории публичной власти.

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания, исторический метод, методы анализа и синтеза, обобщения и конкретизации, сравнительно-аналитический, системный подход, необходимый для логически верного и последовательного изложения научного материала.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, законы о поправке к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в том, что в монографии представлено комплексное исследование основных подходов к пониманию публичной власти, ее структуры, организации и правовому регулированию, систематизирован и проанализирован материал в отношении единой системы публичной власти в Российской Федерации, представлены авторские оценки и предложения, призванные наполнить и обогатить новыми знаниями стремительно развивающуюся в науке конституционного права новую теорию публичной власти.

ГЛАВА 1. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ

§ 1. История публичной власти в российской государственно-правовой науке

Власть как особый социальный феномен издревле является объектом исследования разных общественных наук. Для исторической науки интерес представляют зарождение власти, ее виды, их эволюция, становление и развитие органов власти, а также наиболее значимые личности – представители власти, действия и решения которых имели важные последствия. Политическая наука видит во власти в первую очередь политическое господство, институциональные формы власти, ее субъекты и методы, социальные типы власти. Психологическая наука «пытается разобраться» в мотиве власти и мотивации властной деятельности, предпосылках и источниках власти, ее ресурсах¹. Для социологической науки она интересна как особая форма связей, объединений, ассоциаций людей, совокупность социальных общностей². Философская – исследует власть как социальный феномен с учетом изначальной заданности (явной и неявной) научной парадигмы, методологических принципов и поисковых стратегий исследователей, религиозной (идеологической), этнонациональной, коммуникационной, культурной обусловленности поиска решения³.

Юридическая наука также имеет к власти свой особый интерес. Для нее власть в качестве объекта познания в первую очередь является особым общественным отношением, в котором один из субъектов, наделенных властью, диктует свою волю другим субъектам, которые обязаны ей подчиниться. Но в отличие, например, от психологической науки, в которой таким субъектом является личность властвующего, а власть воспринимается явлением волевого характера, заставляющего подвластного подчиниться, обусловленного осознанием его зависимости⁴, юриспруденция в качестве субъекта – носителя власти подразумевает лишь социальный институт, в результате власть в юридической науке носит исключительно институциональный характер.

Исторически самым эффективным институтом власти для юридической науки является государство – особая форма организации общества, априори обладающая публичной властью, носителем которой выступают

¹ Васильева В.П. Анализ психологического понимания власти // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2006. № 8. С. 112-117.

² Зборовский Г.Е. Об отношениях социологии и власти: некоторые уроки прошлого и настоящего // Социум и власть. 2014. № 4. С. 12.

³ Федоровских А.А. Власть: аналитика понятия и феномена // Вопросы управления. 2015. № 3. С. 23-24, 30.

⁴ Романчук И.С. Психологическая концепция государственной власти // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 25. С. 18.

соответствующие органы государства. Однако с развитием идей правового государства, демократии основным носителем власти стал признаваться народ, а с развитием общества, усложнением его структуры, процессов управления в юридической науке стали признавать и иные субъекты власти: органы местного самоуправления, общественные объединения и корпорации, межгосударственные объединения. Доминирующей стала концепция народовластия, проявляющегося в различных его формах: непосредственных и представительных, реализуемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями. Апогеем ее развития следует рассматривать доктрину публичной власти, которая, зародившись в государственно-правовых науках, эволюционировала в полноценную теоретическую модель публичной власти и ее единой системы, претворенную в жизнь в ходе конституционной реформы, инициированной Законом о поправке 2020 г.

Дореволюционный период. В истории российской государственно-правовой науки до революции 1917 г. в качестве единственной силы государства признавалась одна власть – власть государственная.

Верховная власть принадлежала Императору – монарху самодержавному и неограниченному. Как устанавливалось в Своде основных государственных законов 1906 г.: «Императору Всероссийскому принадлежит Верховная Самодержавная власть, повиноваться власти Его, не только за страх, но и за совесть, сам Бог повелевает»¹. В отношении местного самоуправления следует отметить, что, несмотря на наличие у земств полномочий и на выборность в соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. их должностных лиц, рассматривать земства как организационную форму муниципальной власти не следует, поскольку в России того времени была реализована государственная модель местного самоуправления. Должностные лица губернских и уездных земских учреждений состояли на государственной службе, а их деятельность жестко контролировалась губернскими присутствиями и губернаторами.

В дореволюционных работах представителей государственно-правовой науки государственная власть признавалась единственной силой, господствующей над всеми и каждым. Она воспринималась как самостоятельно и принудительно организованная общественная сила². Местное самоуправление некоторыми сторонниками общественной теории рассматривалось в качестве самостоятельного осуществления местным сообществом своих собственных общественных интересов, а представителями доминиру-

¹ Свод основных государственных законов Российской империи. В пяти книгах. Книга первая. Т. I-III. С.-Петербург: Русское книжное товарищество «Дьятель», 1912. С. 1.

² Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Часть первая. Государство и его элементы. С.-Пб.: Типография М. Меркушева, 1906. С. 29.

ющей государственной – в качестве осуществления государственных интересов¹. Иными словами, существовало его дуалистическое понимание: как продолжения государственной власти на местном уровне или в качестве автономной власти местного сообщества. Никаких идей в отношении существования муниципальной власти или единого вида власти, которым в наши дни стала публичная власть, не высказывалось.

Собственно, сама общественная теория местного самоуправления не распространялась на российскую действительность, а выступала объектом исследования в качестве опыта зарубежных стран. Доминирующей для отечественной государственно-правовой доктрины была теория государственная. На это явно указывают размышления А.Д. Градовского: «Самоуправление есть одна из форм управления, а управлять нельзя иначе как при помощи административных актов, обязательных для жителей. Органы самоуправления являются местными властями, в руках которых сосредотачивается право обязательных распоряжений, принятия, в случае необходимости, мер принудительных, власть полицейская и, в известной мере, карательная. ... Но они действуют как органы государства, пользуясь данными от него полномочиями»².

Неверно утверждать, что понятие публичной власти для дореволюционной государственно-правовой науки было абсолютно неизвестным. Оно, например, встречается в переводе издания Л. Дюги, который публичной властью называет власть территориальных коллективов, не представляющих собою государств. К ним он относит «децентрализованные округа унитарного государства, а также некоторые колонии великих европейских стран, обладающие более или менее широкой автономией и также не являющиеся государствами»³. Однако соотнесение этих размышлений Л. Дюги с современной теорией публичной власти нарушило бы логический закон тождества, поскольку ученый наделял данное понятие совершенно иным смыслом.

В его работах публичная власть рассматривается как предпосылка к возникновению власти государственной. Это некий эволюционный этап, который проходят территориальные образования, не являющиеся государствами, на пути к суверенитету и возникновению власти государственной. В этом смысле публичная власть лишь предваряет зарождение государственной власти, является ее предтечей, по этой причине для Л. Дюги они имеют одну природу, публичная власть – это власть государственная, но ко-

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право: Пособие к лекциям. 6-е изд. Т. 2. С-Пб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1909. С. 489.

² Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Том III. Органы местного управления. Часть первая. С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1883. С. 30.

³ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / пер. А. Яценко, В. Краснокутского, Б. Сыромятникова. М.: Типография т-ва И.Д. Сытина, 1908. С. 183-184.

торию нельзя назвать таковой ввиду отсутствия оформившегося государства. Идея о том, что, возникая в государстве, публичная власть становится государственной, неоднократно встречается в его работах¹.

Несмотря на то, что подобная концепция не была широко поддержана в отечественных работах того времени, для настоящего исследования она имеет важное значение, поскольку показывает отношение дореволюционной науки конституционного права к публичной власти. Это демонстрирует неразрывную связь между властью государственной и властью публичной, которая возникает в обществах, еще не образовавших государство, но стремящихся к этому. В результате при возникновении государства публичная власть в подобных обществах становится государственной. Характеризуя рассматриваемый период, В.Е. Чиркин указывает, что «отождествление публичной и государственной власти не вызывало тогда критики научного сообщества»².

Вместе с тем данный подход имеет очевидный недостаток, поскольку не допускает одновременное существование государственной и публичной власти. Он признает лишь движение от публичной власти к власти государственной, которая впоследствии исключает возможность наличия какого-либо иного вида власти. Однако история свидетельствует, что попытка охватить все сферы жизни общества властью государственной ни в одном обществе еще не привела к успеху.

Исследовательский интерес представляет еще одна позиция, имеющаяся в работах отечественных представителей государственно-правовой науки дореволюционного периода, – рассмотрение власти государственной через власть общественную как ее особой высшей формы. Подобные размышления можно обнаружить в работах Ф.Ф. Кокошкина, который утверждает, что государственная власть имеет позади себя длинную историческую эволюцию со времени появления самых простых форм общежития и как всякая иная общественная власть есть явление в высшей степени сложное³.

Данный взгляд на общественную и государственную власть как ее высшую форму позволяет выделять иную общественную негосударственную власть, которую можно считать властью публичной. В частности, Н.А. Филиппова, исследуя работы Ф.Ф. Кокошкина, отмечает, что «для него публичная власть могла быть как государственной, так и негосударственной (публичная власть автономных областей и местная власть)»⁴.

Таким образом, в данной модели государственная власть и публичная власть рассматриваются в качестве разновидностей власти общественной.

¹ Дюги Л. Указ. соч. С. 183-184.

² Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 13.

³ Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. Издание второе. М.: Издание бр. Башмаковых, 1912. С. 67.

⁴ Филиппова Н.А. Публичная власть в современном государстве: правовые основы организации: учеб. пособие. Сургут: ИЦ СурГУ, 2017. С. 11.

Государственная власть является ее высшей формой, иные виды общественной власти, охватываемые понятием власти публичной, реализуются в территориальных образованиях низового по отношению к государству уровня. Развивая данную теорию, А.И. Васильчиков последовательно отстаивает идею местного самоуправления как власти, реализуемой населением непосредственно¹.

Очевидным достоинством такого подхода является возможность одновременного существования государственной и иных видов публичной власти, что делает его универсальным. Наряду с этим важно отметить, что государственная власть признается высшей формой власти общественной и, соответственно, иные виды публичной власти занимают по отношению к ней подчиненное положение.

В целом для отечественной науки государственного права на дореволюционном этапе понятие публичной власти по большому счету не имело сколь-либо существенного значения, так как доминировала теория государственной власти как особой формы власти общества, а власть местного самоуправления рассматривалась производной от нее. Идея обоснования власти, отличной от государственной, отстаивалась сторонниками общественной теории местного самоуправления, которая, в отличие от государственной теории, рассматривала сущность местного самоуправления в предоставлении местному сообществу права заведовать своими общественными интересами, иметь свободу осуществления своих задач под условием, что своей деятельностью оно не вторгается в сферу осуществления задач государственного управления². Именно поэтому научная мысль двигалась в направлении поиска и обоснования иных видов общественной власти.

Несмотря на отдельные упоминания о публичной власти как власти, предшествующей государственной или реализуемой на отдельных территориях, единого подхода к ее пониманию на дореволюционном этапе государственно-правовой науки так и не сформировалось. Равно как и не была описана сколь-либо целостная теория публичной власти. Важно отметить и тот факт, что для отечественной государственно-правовой науки дореволюционного периода было несвойственно именовать государственную власть публичной. Наоборот, государственная власть признавалась высшим видом власти в обществе, тогда как понятием публичной власти пытались описать иные виды общественной власти.

Советский период. Для данного периода отечественной государственно-правовой науки понятие публичной власти также было нехарактерным. И сама государственная власть на начальном этапе становления советского государства отрицалась как несвойственная новому обществу.

¹ Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. 3-е изд.: в 2 т. Т. 1. СПб., 1872. С. 74.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право: Пособие к лекциям. 6-е изд. Т. 2. С-Пб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1909. С. 488-490.

В Конституции РСФСР 1918 г. вся полнота власти признавалась за советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (ст. 1). Вся власть объявлялась принадлежащей рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (ст. 10). Носителем верховной власти был объявлен Всероссийский съезд Советов, а в период между съездами – Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов (ст. 12). В качестве основной задачи было определено установление диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти с последующим отказом от государственной власти (ст. 9). Подобная конструкция власти существовала как в центре (центральная власть), так и на местах.

Вместе с тем, поскольку за всю историю человечества еще не удалось чем-либо успешно заменить государственную власть, в Конституции РСФСР 1925 г. идея отказа от нее признается ошибочной. Несмотря на сохранившиеся положения о диктатуре пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления коммунизма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти (ст. 1), доминирующие положения о Советской власти как центральной власти (раздел 3), в ней появляются разделы об органах государственной власти в автономных советских социалистических республиках и областях (гл. 4), а также глава пятая о местной власти, высшим органом которой являются соответствующие съезды советов (края, области, округа, района) и их исполнительные комитеты.

В Конституции РСФСР 1937 г. отвергаются положения, провозглашающие отказ от государственной власти. Напротив, положения об организации государственной власти в ней представлены максимально полно: государственная власть РСФСР в составе СССР (ст. 13), органы государственной власти (гл. 3, 7), исполнительные и распорядительные органы государственной власти (гл. 4, 6), местные органы государственной власти (гл. 8).

Подобная структура власти с более детализированными положениями в отношении как органов государственной власти, так и органов государственного управления была впоследствии закреплена в Конституции РСФСР 1978 г. и просуществовала до окончания советского периода развития государства.

Таким образом, начав свое существование с отрицания государственной власти как враждебного новому строю элемента, советское государство довольно быстро по историческим меркам вернулось к ее признанию и закреплению в Основном законе. Несмотря на выделение из органов государственной власти органов государственного управления, а также на обособление системы местных органов государственной власти и управления, все они в современном деидеологизированном понимании являлись органами государственной власти – центральными (федеральными) и территориальными (субъектов федерации и административно-территориальных единиц).

На советском этапе государственно-правового развития возник интересный в исследовательском плане вид власти – власть советская. Это было единство власти, основанное на единстве системы советов – представительных органов народовластия. Фактически это единство поддерживалось централизованной политической системой под руководством коммунистической партии¹. Термин «публичная власть» в основных законах и законодательстве советского периода не использовался. Во всех сферах господствовала власть советская, она же – государственная.

В этом же направлении, заданном основными программными документами, развивалась советская наука государственного (конституционного) права. Как отмечается в работах того периода, «наука советского конституционного права изучает советское конституционное право как систему действующих юридических норм и общественные отношения, регулируемые этими нормами»². Система государственного управления представляла собой совокупность органов государственной власти и органов государственного управления. Такой уровень, или вид власти, как публичная власть, не изучался.

В работах некоторых авторов используется термин «публичная власть», в частности в работах А.К. Белых³, Ю.А. Тихомирова⁴. Но в целом для государственно-правовой науки советского периода публичная власть отождествлялась либо с властью всего народа или общества, являясь по сути властью общественной, либо ассоциировалась с властью государственной. Следуя такому подходу, Л.А. Григорян выделял две основные формы публичной власти: «власть общественная, совпадающая с обществом, принадлежащая всему обществу, осуществляемая самим обществом в интересах всех членов общества без создания какого-либо специального аппарата осуществления этой власти, стоящего над обществом – общественное самоуправление» и «особая публичная власть – власть не всего общества в целом, а одного или нескольких классов, господствующих в обществе, власть, отчуждаемая от общества и становящаяся над ним, требующая для своего осуществления специально созданного профессионального аппарата – политическая или государственная власть»⁵. Важно отметить, что, несмотря на принципиальное отождествление публичной власти с государственной⁶, он не исключал и более широкое ее понимание. Наряду с государственной

¹ Реформа организации публичной власти: основные направления реализации: монография / отв. ред. А.Е. Постников, Л.В. Андриченко. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 21.

² Советское конституционное право / под ред. С.И. Русиновой, В.А. Рянжина. Л.: Изд-во ЛГУ, 1975. С. 19.

³ Белых А.К. Политическая организация общества и социалистическое управление. Л.: Изд-во ЛГУ, 1967. С. 107-123.

⁴ Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1968. С. 24-38.

⁵ Григорян Л.А. Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления // Советское государство и право. 1969. № 3. С. 85.

⁶ Дементьев А.Н. Местное самоуправление как уровень публичной власти // Федерализм. 2010. № 1. С. 46-47.

властью в качестве особой формы публичной власти, ученый рассматривал власть общественную, иначе говоря, общественное самоуправление, которое вместе с государственной властью составляет в целом власть народа – социалистическое народовластие¹.

Проведя обстоятельный анализ работ представителей государственно-правовой науки советского периода, О.А. Воробьева констатирует три подхода к исследованию власти: власть как волевое социальное отношение, характер которого обусловлен доминирующей волей одной из его сторон (М.И. Байтин, Н.М. Кейзеров, Е.М. Пеньков), власть как необходимая функция любого коллектива по руководству своими членами для налаживания совместной деятельности (Г.Н. Манов, В.С. Шевцов, Ю.А. Тихомиров, И.Е. Фарбера) и власть как способность индивида, группы либо всего общества подчинять своей воле поведение и деятельность людей (Ф.М. Бурлацкий)². Но это направления исследования власти как общей категории, которая выступает в виде власти политической, государственной, советской, общественной. Категория публичной власти во всем многообразии данных видов отсутствует.

Объясняется это тем, что для советской науки государственного права публичная власть особого интереса не представляла и не выступала предметом аналитических исследований. Как отмечал В.Е. Чиркин, в отечественной литературе длительное время существовало убеждение (оно сохраняется иногда до сих пор), что публичная власть и государственная власть – это одинаковые явления, а значит, и изучать нечего³. Этот тезис достоверно подтверждается приведенными результатами контент-анализа работ отечественных ученых, опубликованных в советский период.

Поиск по каталогу Российской государственной библиотеки⁴ не показывает ни одной изданной или депонированной до 1987 года работы со словосочетанием «публичная власть» в названии. Первая такая работа – докторская диссертация Г.Г. Филиппова «Социальная организация и публичная власть» датируется 1987 годом. В этом основательном исследовании автор развивает традиционную для советского периода тенденцию обобщения публичной и общественной власти, ставя между ними знак равенства⁵. При поиске по каталогу следующая по году издания работа датируется 1999 годом. Это монография А.А. Югова «Правовые основы публичной власти в

¹ Григорян Л.А. Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления // Советское государство и право. 1969. № 3. С. 85, 88.

² Воробьева О.А. О понятии публичной власти // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2010. № 3. С. 83-84.

³ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 3.

⁴ Российская государственная библиотека: официальный сайт. URL: <https://rsl.ru> (дата обращения: 15.09.2023).

⁵ Филиппов Г.Г. Социальная организация и публичная власть: автореф. дис. ... д-ра филос. наук: 09.00.01. М., 1988. С. 17.

Российской Федерации» – первая значительная работа, которая была опубликована уже в новых государственно-правовых реалиях и ознаменовала переход к современному этапу развития конституционно-правовой науки.

Таким образом, можно утверждать, что в советской науке государственного (конституционного) права вопросы публичной власти в ее современном понимании не поднимались и не рассматривались. Кроме того, в отличие от дореволюционного периода, в советской государственно-правовой науке не предпринималось особых попыток обоснования иных, кроме государственной, видов власти, и понятие публичной власти, которое до революции нередко распространяли на уровень местного самоуправления, было предано научному забвению.

Отсутствие на дореволюционном и советском исторических этапах развития российской государственно-правовой науки особого интереса к понятию публичной власти, равно как и попыток обосновать иной, отличный от государственного вид общественной власти объясняется неполнотой и несовершенством дореволюционного законодательства и высоким уровнем идеологизации советского. В нем не предусматривалось и не допускалось существование никаких иных, кроме государственной, видов власти. В результате любые попытки обосновать любой иной вид общественной власти имели высокий уровень абстракций и не поддерживались большинством ученых.

Современный (постсоветский) период. При разработке Конституции РФ 1993 года в ней был предусмотрен только один вид власти – власть государственная, что вполне соответствовало сложившимся историческим традициям. Значительным «прорывом», заложенным в ее тексте, можно считать статью третью, которая допускала возможность осуществления власти не только органами государственной власти, но и органами местного самоуправления. Статья 12, в настоящее время нередко подвергаемая критике, закрепила самостоятельность органов местного самоуправления, что дало основания для выделения еще одного вида власти – муниципальной, или власти местного самоуправления.

Несмотря на закрепленные в Конституции РФ 1993 г. гарантии самостоятельности местного самоуправления, в начале становления новой России местное самоуправление рассматривалось в качестве разновидности общественной самодеятельности, не обладающей реальной властью в обществе, чему способствовали давние традиции «всепоглощающей» государственной власти. Выдвижению тезиса о «безвластности» самоуправления способствовал и первый российский закон о местном самоуправлении, определяющий его как систему организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения...¹.

¹ О местном самоуправлении в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 29. Ст. 1010.

Лишь спустя некоторое время в конституционно-правовой науке наметилась тенденция понимания местного самоуправления как самостоятельного, не встроеного в систему государственной власти вида власти. Органы местного самоуправления стали восприниматься не как продолжение государственной власти на местах, а как самостоятельные органы власти, но не государственной, а иной природы – власти муниципальной. Вместе с тем органы местного самоуправления, как следует из ч. 2 ст. 3, ст. 12 Конституции РФ, организационно обособлены от органов государственной власти и им не подчинены.

Окончательно данная модель утвердилась в связи с ратификацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ¹ Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.)² (далее – Хартия), рассматривающей местное самоуправление не только как право, но и как реальную способность соответствующих органов регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею. Основной задачей органов местного самоуправления Хартия определяет управление публичными делами в установленных территориальных границах и пределах ведения. Управление делами предполагает наличие у органов местного самоуправления власти, а публичный статус этих дел указывает на характер этой власти – публичная власть.

Еще за год до ратификации Хартии наличие особого вида общественной власти, отличного от государственной, в деятельности органов местного самоуправления отметил Конституционный Суд РФ и придал ему официальный характер в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”»³ (далее – постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П). Как отметил высший орган конституционного контроля, государственная власть и местное самоуправление, которое осуществляется органами, не входящими в систему органов государственной власти, являются способами осуществления на конкретной территории власти, которая именуется «публичной». В основе разделения между указанными органами власти лежит не территория, а компетенция (предметы ведения). Таким образом, в 1997 году в официальный конституционно-правовой оборот было впервые введено понятие публичной власти.

Значение рассматриваемого постановления заключается в том, что оно содержит четыре принципиальных для дальнейшего развития системы публичной власти положения:

1) органы местного самоуправления – это органы власти;

¹ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

² С 16 марта 2022 г. прекратила действие для Российской Федерации.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

2) власть органов местного самоуправления и власть органов государства имеют одну природу;

3) власть органов местного самоуправления и власть органов государства являются самостоятельными уровнями публичной власти;

4) разграничение власти органов местного самоуправления и власти органов государства основано на строго установленной законом компетенции.

Эти положения легли в основу формирования новой концепции организации власти, сформировав из государственной власти и муниципальной власти «каркас» власти публичной.

Именно указанное решение Конституционного Суда РФ явилось концептуальным фундаментом формирования в отечественной конституционно-правовой науке нового направления исследований – «публичная власть», становления целостной конституционно-правовой теории публичной власти и построения современной конституционно-правовой модели публичной власти

Этот тезис подтверждается контент-анализом публикаций, размещенных в научной электронной библиотеке elibrary.ru¹. Посвященные публичной власти работы, изданные до 1999 года, кроме ранее упомянутой диссертации Г.Г. Филиппова, в ней отсутствуют. И только в 1999 году в свет выходит, пожалуй, первая значительная работа, посвященная исследованию публичной власти, – монография известного представителя Уральской школы конституционного права А.А. Югова «Правовые основы публичной власти в Российской Федерации»², изданная в Уральской государственной юридической академии.

Весьма символичным является тот факт, что именно на границе тысячелетий в отечественной конституционно-правовой науке возникает принципиально новое исследовательское направление.

И уже в новом тысячелетии в большом количестве стали появляться работы, посвященные исследованию публичной власти. По состоянию на 2023 год, поиск по указанному каталогу предлагает более 3,5 тыс. публикаций, в названии которых встречается словосочетание «публичная власть». Аналогичная тенденция прослеживается при изучении каталогов Российской государственной библиотеки³ (два издания⁴ по состоянию на 1 января 2000 г. и 391 издание – на 15 сентября 2023 г.) и Президентской библиотеки

¹ Научная электронная библиотека: официальный сайт. URL: <https://elibrary.ru> (дата обращения: 15.09.2023).

² Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Изд-во УРГЮА, 1999. 123 с.

³ Российская государственная библиотека: официальный сайт. URL: <https://www.rsl.ru> (дата обращения: 15.09.2023).

⁴ См.: Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Изд-во УРГЮА, 1999. 123 с.; Правоохранительная функция государства и проблемы защиты финансово-экономических основ публичной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М.: ОКТБ, 1999. 135 с.

им. Б.Н. Ельцина¹ (ни одной работы по состоянию на 1 января 2000 г. и 73 – на 15 сентября 2023 г.).

Полученные данные позволяют утверждать, что за небольшой период – чуть более 20 лет – в отечественной науке конституционного права был совершен не только количественный, но и качественный «прорыв» в исследовании публичной власти. Фактически публичная власть выделилась в самостоятельное направление исследований. В настоящее время в конституционно-правовой доктрине сформировалась целостная теория публичной власти.

В конституционно-правовой теории публичной власти можно выделить следующие основные направления (концепции):

1. Теоретико-методологические основы публичной власти, исследованию которых посвящены монографические исследования В.Е. Чиркина (Публичная власть. М.: Юрист, 2005. 174 с.; Территориальная организация публичной власти: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 205 с.); А.В. Колесникова (Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие: монография / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: Изд-во Саратовской гос. юрид. акад., 2021. 235 с.; Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационные аспекты: монография / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: Изд-во Саратовской гос. юрид. акад., 2022. 400 с.); Е.В. Белоусовой (Правовой статус представительных органов местного самоуправления как органов публичной власти в России: монография. М.: Nota Bene, 2011. 290 с.).

Кроме того, вопросам, связанным с понятием, конституционно-правовыми принципами и основами, структурой публичной власти, посвящен ряд коллективных монографий (Воробьева О.А., Станкин А.Н. Публичная власть в России: проблемы теории и практики: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М.: Nota Bene, 2010. 192 с.; Конституционно-правовые основы публичной власти в современной России: к 20-летию Российской Конституции: монография / отв. ред. И.В. Выдрин. Екатеринбург: Уральский ин-т-фил. РАНХиГС, 2014. 179 с.; Современные проблемы организации публичной власти: коллективная монография / рук. авт. кол. и ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 595 с.; Кравчук С.А., Пархоменко А.Г. Публичная власть в Российской Федерации: монография. М.: Юркомпани, 2020. 257 с.; Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / О.А. Кожевников, А.А. Ларичев, Н.Л. Пешин [и др.] / под ред. Л.Т. Чихладзе [и др.]. М.: ЮНИТИ, 2020. 343 с.; Институты публичной власти в условиях глобализации: монография / Н.В. Варламова, Т.А. Васильева, А.Б. Дидикин [и др.] / под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Варламовой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 271 с.; Публичная власть: система, компетенции:

¹ Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина: официальный сайт. URL: <https://prlib.ru> (дата обращения: 15.09.2023).

монография / Кобзарь-Фролова М.Н., Васянина Е.Л., Виноградова Е.В. [и др.] / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. Воронеж: Научная книга, 2021. 237 с.; Реформа организации публичной власти: основные направления реализации: монография / отв. ред. А.Е. Постников, Л.В. Андриченко. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 200 с.).

Организационно-правовые и методологические проблемы публичной власти также рассматриваются в учебной литературе (Романчук И.С. Публичная государственная власть: методология исследования и практика ограничения: учебное пособие. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2013. 172 с.; Филиппова Н.А. Публичная власть в современном государстве: правовые основы организации: учебное пособие. Сургут: ИЦ СурГУ, 2017. 82 с.; Проблематика организации публичной власти в России: учебное пособие / Д.А. Авдеев, А.С. Николаев, А.В. Саленко [и др.]. Тюмень: ТюмГУ-Press, 2023. 241 с.; и др.).

2. Отдельные проблемы, связанные с осуществлением публичной власти, исследуются в следующих основных работах: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учебное пособие. М.: Городец, 2004. 351 с.; Саломаткин А.С. Организация публичной власти в Республике Мордовия: теоретические и правовые вопросы: монография. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2020. 268 с.; Саломаткин А.С. Аппарат органов публичной власти: организация работы: учебное пособие. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2021. 99 с.; Саломаткин А.С., Ястребова А.И. Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учебное пособие для бакалавров. М.: Новый индекс, 2017. 359 с.; Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара: Изд-во Самарского науч. центра Рос. акад. наук, 2003. 351 с.; Безруков А.В. Роль органов публичной власти и институтов общественности в обеспечении конституционного правопорядка в России: монография. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2019. 267 с.; Безруков А.В. Формирование и функционирование конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. М.: Юстицинформ, 2016. 287 с.; Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 325 с.; Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / В.В. Таболин, И.А. Кравец, В.И. Крусс [и др.]. Петрозаводск: Карельский науч. центр РАН, 2017. 326 с.; Поставная Н.П. Правовые основы участия органов публичной власти в градостроительной деятельности: монография. М.: ИНФРА-М, 2020. 158 с.; Дементьев А.Н. Административно-территориальная организация публичной власти в Российской Федерации: тенденции и перспективы: монография. М.: Юстицинформ, 2023. 167 с.; Система органов публичной власти в Российской Федерации: учебное пособие / А.В. Ендольцева, Н.И. Платонова. М.: МГИМО-Ун-т, 2021. 211 с.; Система публичной

власти в Российской Федерации: учебно-практическое пособие / И.А. Андреева, И.В. Гончаров, Ю.Л. Корабельникова [и др.]. М.: Акад. управления МВД России, 2023. 132 с.; Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2017. 319 с.; Писарев А.Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации: учебное пособие. М.: РГУП, 2018. 298 с.; Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учебник для магистров / Е.С. Шугрина, С.В. Нарутто, Е.М. Заболотских. М.: Юрайт, 2014. 346 с.

Указанный выше перечень наиболее значимых работ, посвященных основам и отдельным вопросам организации и осуществления публичной власти в стране и опубликованных начиная с 2000 года, не является исчерпывающим. Кроме того, за данный период было защищено немало диссертационных исследований, в которых затрагивались рассматриваемые вопросы, а количество проведенных научно-представительских мероприятий и подготовленных сборников материалов, опубликованных по их результатам, трудно поддается подсчету. Указывая этот факт, опять же нельзя не отметить, что одни из первых конференций, посвященных публичной власти как исследовательской проблеме в отечественной конституционно-правовой науке, проводились Уральской школой конституционного права. Например, проведенная 20-21 апреля 2000 г. Всероссийская научно-практическая конференция «Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации»¹.

Таким образом, отправной точкой для разработки современных подходов к проблемам публичной власти в науке конституционного права можно считать 2000 год – самое начало XXI века. На переломе веков резко вырос общественный запрос на новые формы организации власти, поскольку старые модели в определенной мере показали свою несостоятельность и уже не могли соответствовать новым реалиям и потребностям. Возросшая актуальность вопросов о понятии и сущности публичной власти, ее организации, стали причиной стремительного развития данного направления исследований в конституционно-правовой науке, формирования соответствующей конституционной судебной практики, совершенствования нормативно-правовых основ. По прошествии 20 лет новая конструкция власти получила конституционное закрепление и основные наработки в области публичной власти были интегрированы в текст Конституции Российской Федерации.

В научной литературе называются разные причины, повлекшие такое стремительное развитие концепции публичной власти и быстрое формирование на ее основе полноценной теории, получившей за непродолжительное

¹ Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 20-21 апр. 2000 г. / отв. ред. В.Д. Перевалов. Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2001. 465 с.

время признание большинства и конституционное закрепление. Как показывает изучение истории, вопросы о существовании иной, отличной от государственной, публичной власти возникали на протяжении трех веков: XIX, XX, XXI, а возможно, и ранее, но только в XXI веке эта теория получила всеобщее признание и конституционное закрепление.

Как представляется, одной из основных причин стало само несовершенство Конституции РФ 1993 года, а именно заложенное в статьях 3 и 12 принципиальное противоречие, которое выражается в следующем. Единственным источником власти в нашей стране, согласно Конституции РФ, признается многонациональный народ, который ее реализует непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3). В отличие от дореволюционной и советской моделей организации власти, в которых власть на местах являлась продолжением государственной власти, местное самоуправление получило самостоятельность, а органы местного самоуправления стали конституционно обособленными от органов государственной власти (ст. 12). Таким образом, между органами государственной власти и органами местного самоуправления конституционно была возведена «стена», однако в российской практике, имеющей исторические традиции государственного управления, такая модель показала свою нежизнеспособность.

С учетом исторически сложившейся государственной модели местного самоуправления, создавшей неразрывные связи между государственными и муниципальными органами власти как в организационно-хозяйственном плане, так и в сознании общества, общество оказалось не готовым к модели общественной, и во многих муниципальных образованиях органы местного самоуправления так и не смогли надлежащим образом регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими. На эту «дефектность» закрепленной в основах конституционного строя Российской Федерации модели местного самоуправления обращали внимание многие авторы, отмечая в качестве основной проблемы тот факт, что она основывается на общественной теории местного самоуправления, тогда как для страны характерна и исторически обусловлена организация местного самоуправления, основанная на государственной теории¹.

Поскольку без пересмотра Конституции РФ положения главы 1 не могут быть изменены, единственным возможным решением указанной проблемы стало изменение всей системы власти посредством Закона о поправке 2020 г. Только таким образом стало возможным соединить разделенные статьей 12 Конституции РФ формы власти в рамках единой системы публичной власти в Российской Федерации.

¹ Дементьев А.Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 19.

§ 2. Публичная власть в современной науке конституционного права

Публичная власть в предмете конституционного права. Основываясь на отраслевом делении юридической науки, можно утверждать, что исследование публичной власти, равно и всякой иной власти свойственно ее государственно-правовым отраслям, составляющим ядро науки публичного права. Исторически существовали разные подходы к их наименованию (государственное право, конституционное (государственное) право, государственное право и управление, советское строительство, государственное управление, административное право). Согласно актуальной номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени¹, эта область науки именуется укрупненной группой публично-правовых (государственно-правовых) наук.

В этой укрупненной группе ведущей отраслью науки, исследующей публичную власть, и в этом нет никаких сомнений, является наука конституционного права, иными словами, наука о конституционном праве, которое есть не что иное, как «право власти». Ведь именно в нормах конституционного права содержатся базовые положения о власти, ее устройстве, организации и осуществлении. На этом основании публичная власть как научная проблема занимает значительный объем предмета науки конституционного права, а вопросам ее организации и осуществления посвящено значительное количество исследований.

Относительно конституционного права как отрасли права публичная власть вошла в ее предмет лишь после внесения в 2020 году в Конституцию РФ изменений. И только после этого отношения публичной власти получили официальное признание и нормативное регулирование. Вместе с тем нельзя сказать, что ранее она никоим образом к предмету отрасли не относилась. Публичная власть не возникла из ниоткуда, она объединила в себе ранее известные и регулируемые нормами конституционного права виды власти: государственную и муниципальную.

В свою очередь власть всегда составляла основу предмета конституционного права. Несмотря на то, что дискуссия об его определении никогда не прекращалась и ведется по сей день, большинство подходов основываются на едином базовом наборе общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли.

В учебном курсе С.А. Авакьяна предмет конституционного права характеризуется совокупностью четырех групп отношений: 1) основа суще-

¹ Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093: приказ Минобрнауки России от 24 февраля 2021 г. № 118 // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.05.2023).

ствования всех политических отношений и регулирование отдельных сторон общественно-политической жизни; 2) закрепление природы государства и его устройства; 3) оформление статуса, закрепление основных прав, свобод и обязанностей личности в обществе и государстве; 4) основа всех отношений политического властвования¹.

Определяя предмет конституционного права, В.Е. Чиркин выделял в нем основы правового статуса личности, общественного и государственного строя, основ взаимосвязей личности, коллектива, государства, общества путем использования для этого правовых форм осуществления государственной власти².

В фундаментальной работе О.Е. Кутафина о предмете конституционного права обозначены две основные группы общественных отношений. Первая – связана с основными элементами государства: население, территория и власть. Вторую – образуют отношения, имеющие основополагающее значение для тех сфер, в которых они складываются, при том, что они могут складываться во всех сферах жизни общества и государства. Первая группа отношений определена для предмета конституционного права в качестве основной и обязательной, вторая названа факультативной и зависящей исключительно от воли государства³.

Отстаивая широкий взгляд на предмет конституционного права, В.И. Червонюк отмечает, что властеотношения являются главным объектом конституционно-правового воздействия: «Это его историческое предназначение, которое вместе с тем, и это бесспорно, развивается и усложняется наряду с потребностями общества, выраженными в развивающихся идеях конституционализма»⁴.

Как можно заметить, несмотря на разные подходы к определению предмета конституционного права, власть является его неизменным элементом. Вид власти может меняться. До революции – власть монарха, в советский период – власть советская (государственная), на современном этапе – власть публичная, государственная и не названная в Конституции РФ, но признаваемая в конституционной судебной практике и науке – муниципальная.

Власть – это основа предмета конституционного права. Без власти предмет конституционного права будет неполным, поскольку изначально конституция была призвана ограничить власть, упорядочить ее, а вопросы взаимоотношения личности и гражданского общества с государством, которые выходят в современном обществе на первый план, являются вопросами власти, опять же в аспекте ее ограничения.

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. М.: Норма, 2010. Т. 1. С. 32.

² Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: учебник. М.: Юристъ, 2011. С. 17-18.

³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 23-26.

⁴ Червонюк В.И. Предмет (предметные области) и нормативная структура конституционного права в современном правовом дискурсе // Государство и право. 2020. № 2. С. 56.

Основной объем первой конституции в истории человечества – Конституции США от 17 сентября 1787 г., не считая поправок, посвящен вопросам организации власти. За более чем 200-летний период развития данный акт не утратил этого предназначения и остается документом, в первую очередь регулирующим отношения власти. Все остальные конституции также определяли эти вопросы. Власть и ее организация – вот основные вопросы, регулируемые их нормами.

Рассмотрению конституционного права как права власти посвящены работы представителей уральской школы конституционного права. Согласно выработанной научной позиции предметом конституционного права как обычной отрасли российского права являются публичные властеотношения, но не все, а те из них, которые связаны с формированием и деятельностью верховной государственной власти, понимаемой как народовластие в формах представительной и непосредственной демократии. . . Именно верховная власть, исходящая от народа, определяет устройство общества и государства, учреждая их основные институты. Соответственно в определении конституционного права его предмет выражается как устройство и порядок деятельности институтов верховной государственной власти, политической системы¹.

Власть как основа предмета конституционного права не должна восприниматься как противопоставление личности или обществу. Она является неотъемлемой частью жизни общества, его организующей и движущей силой. Как отмечает Б.С. Эбзеев, смысл конституционного регулирования заключается в рациональной организации социального порядка. Именно в разумной целесообразности организации публичной власти, несущей социально полезные функции и способной должным образом ответить на вызовы эпохи, в ее взаимодействии с личностью и обществом, в устойчивости формализуемого социального порядка заключается главное назначение конституции².

Власть в силу своих особых социальных свойств, представленная в виде отношений власти, является основой предмета конституционного права. Она определяет все остальные виды отношений, подпадающих под конституционно-правовое регулирование. Это вопросы, непосредственно связанные с властью: ее источником, принадлежностью, способами осуществления (непосредственно и через уполномоченные органы), порядком реализации как по горизонтали (разделение властей, компетенция), так и по вертикали (федерализм, местное самоуправление, предметы ведения и полномочия), вопросы самоограничения власти в ее отношениях с личностью (права и свободы человека и гражданина), вопросы передачи власти (избирательное право) и многие другие.

¹ Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М.: Норма, 2008. С. 21-25.

² Эбзеев Б.С. Предмет конституционного права: историчность содержания и тенденции развития // Государство и право. 2019. № 7. С. 63.

Таким образом, по своему существу конституционное право является правом власти, и никакая другая отрасль права не может претендовать на эту роль. В этом состоит особое предназначение конституционного права, выполняющего по отношению к другим отраслям национального права организующую роль. Определяя отношения власти, ее принадлежности и реализации, оно задает основы регулирования иных правоотношений, ведь все они, возникая в социуме, так или иначе связаны с имманентной ему властью. Даже, казалось бы, в далеких от власти гражданских правоотношениях можно увидеть ее проявления: разрешаются или запрещаются те или иные виды собственности, сделок, гарантируется исполнение обязательств и т.д.

Поправка 2020 года к Конституции РФ в очередной раз доказывает состоятельность выдвинутых тезисов, внося в конституционно-правовое пространство новое видение власти и ее организации, меняющее ее концептуальные основы и задающее векторы дальнейшего развития нормативно-правового регулирования властеотношений. Конституционное право России в настоящее время – это не просто право власти, это право публичной власти.

Итак, публичная власть является основой предмета отрасли конституционного права, конституционно-правовой науки как основы публично-правовых (государственно-правовых) наук, а также конституционного права как учебной дисциплины, поскольку без изучения публичной власти подготовка юриста совершенно невозможна.

Публичная власть как вид общественной власти. Власть является категорией универсальной. Она означает возможность подчинять своей воле. Там, где нет воли, где нет субъектов подчинения, власть невозможна. Власть присутствует и среди животных, но она не может сравниться с властью в человеческом обществе. Особенность общественной власти выражается в ее исключительной сущности, обусловленной свойствами мозга человека разумного (*homo sapiens*). На этом основании она может существовать только среди людей. Это не возникшая в результате эволюции власть силы (лидера), не биовласть, а именно уникальная общественная власть, присущая только человеческому виду¹. Ее особое свойство проявляется и в том, что она вопреки процессу эволюции может направить человеческий вид по пути уничтожения.

Власть общественная имеет особое значение. Она как социальный феномен исследуется во всех гуманитарных науках сообразно их предмету. Но, как было отмечено, особое место власть занимает в предмете конституционного права и исследуется как право и реальная возможность управления людьми и их объединениями. В обществе существуют разные виды власти (власть политическая, власть семейная, власть старейшин, власть криминальная и т.д.), но только те виды власти, которые соответствуют конституции и законодательству, формализованы в нем, являются легитимными, остальные существуют вне права и им либо не регулируются, либо запрещены.

¹ Фокин К.В. Эволюции власти: (прото)политическое поведение у животных // МЕТОД: Московский ежегодник трудов из обществоведческих дисциплин. 2021. С. 256-257.

Право, а именно конституционное право, в силу особого предмета регулирования должно устанавливать основы властеотношений. Соответственно, конституция, являясь учредительным документом, должна в отношении власти содержать предельно четкие, понятные и непротиворечивые положения.

Основу легитимной власти в стране, согласно Конституции РФ, с учетом Закона о поправке 2020 года, составляет власть публичная. Это основной конституционный вид власти, и, являясь разновидностью власти общественной, данный вид власти призван упорядочить отношения в обществе, гарантировать их соответствие праву, а также правам и свободам человека и гражданина как основной ценности общества.

Известный отечественный ученый-государствовед Н.М. Коркунов в понятии власти выделяет три основных элемента: наличие силы, возможность распоряжаться ею и субъект распоряжающийся¹. Такая структура власти актуальна и сегодня. Опираясь на нее, можно проанализировать закрепление в Конституции РФ фундаментальных основ власти.

Первый элемент – наличие силы – определяется как источник власти, которым в ч. 1 ст. 3 Конституции РФ назван многонациональный народ Российской Федерации. Это единственный источник власти, и данное положение находится под охраной ч. 4 указанной статьи, запрещающей присвоение власти и предусматривающей установление в федеральном законе наказания за захват власти или присвоение властных полномочий. Неизменный характер данных конституционных положений обеспечивается их размещением среди основ конституционного строя, главы с гарантированной защитой от любых изменений.

Важно отметить и тот факт, что указанная норма содержит «чистое» понятие власти, без указания на какой-либо ее вид. Многонациональный народ Российской Федерации является единственным источником любой законной власти. В Конституции РФ «чистое» понятие власти встречается только еще один раз – в ст. 52, устанавливающей гарантии прав потерпевших от злоупотреблений властью.

Такой универсальный характер ст. 3 Конституции РФ заложил прочный и вместе с тем гибкий фундамент для дальнейших конституционных изменений, позволяющий возникнуть новым видам власти, как это произошло, в частности, с публичной властью. Любая законная власть в Российской Федерации может происходить только от одного источника – многонационального народа Российской Федерации. Эта аксиома гарантирует решение любых властных коллизий, поскольку, решая конфликт властных интересов, всегда можно прийти к единому источнику, имеющему единственный интерес.

¹ Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Часть первая. Государство и его элементы. С.-Пб.: Типография М. Меркушева, 1906. С. 24.

Второй элемент власти – возможность ей распоряжаться – закреплен в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой существует два основных способа такого распоряжения: непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ч. 3 той же статьи указаны две формы непосредственного распоряжения властью – референдум и свободные выборы, которые названы высшим выражением власти народа. Указанные конституционные положения также имеют потенциал для развития системы власти, поскольку устанавливают лишь основные способы осуществления власти народа и высшие формы ее непосредственного выражения. Иными словами, важно то, что перечень форм и способов не является закрытым и может быть дополнен.

Третий элемент – субъект распоряжающийся – происходит из тех же конституционных положений, определяя в качестве таких субъектов народ (при непосредственном осуществлении власти), органы государственной власти и органы местного самоуправления (при представительном осуществлении власти).

Таким образом, в Конституции РФ закреплены основы общественной власти согласно ее классической модели. Вместе с тем с развитием общества структура общественной власти усложнялась, приобретала различные виды. Так, например, в актуальной редакции Конституции РФ в ч. 1 ст. 3 власть упоминается без указания на ее виды, в ч. 2 ст. 3 предусмотрен такой ее вид, как государственная, а в ч. 1 ст. 67 – публичная. Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, что позволяет выделять государственную законодательную, государственную исполнительную и государственную судебную власть соответственно. Однако ответа на вопрос о соотношении данных видов власти в Конституции РФ не содержится.

Как отмечает Л.А. Григорян, термин «публичная власть» означает то же, что и «общественная власть», подразумевая одинаковое содержание этих понятий¹, с ним не соглашается А.И. Ким, для которого общественная и государственная власть являются разновидностями власти социальной, тогда как возникновение публичной власти связывается с появлением антагонистических классов², что соответствует советскому подходу к пониманию «публичной власти», но не отражает современных реалий.

Единственным социальным носителем власти является народ, что также отмечено и в Конституции РФ. Публичная власть – власть всего народа, призвана отражать интересы большинства. Вместе с тем главная ее особенность заключается в том, что она подчиняет себе весь народ, для которого ее веления являются строго обязательными, поскольку их неисполнение влечет применение наказания. Если иные виды общественной власти

¹ Григорян Л.А. Советы – органы власти и народного самоуправления. М.: Юрид. лит., 1965. С. 16-21.

² Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР: Государственно-правовое исследование. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1975. С. 39, 60-65.

могут осуществляться в небольших коллективах, например в семье, в трудовом коллективе, воздействуя на локальные микрогруппы, то публичная власть влияет на все общество, причем как территориально, так и экстерриториально на основании особых правовых связей (гражданство).

Публичная власть имманентна обществу, они возникают одновременно. Публичная власть существовала до возникновения первых государств в виде догосударственной публичной власти в обществах низших охотников-собирателей, в локальных группах, племенах, вождествах и иных догосударственных социальных системах¹.

Публичной властью называют государствоподобную власть субъекта федерации, автономную публичную власть территориальных образований, наделенных особым статусом, общинно-родовую власть в публично-правовых образованиях коренных малочисленных народов² и др. Это сущностное понимание публичной власти развивает юридическую науку, наполняет ее новым содержанием.

С возникновением государства из публичной власти выделяется власть государственная, то есть осуществляемая органами государства. В истории известно множество примеров, когда отдельные территории управлялись без официального образования государства. Например, древнерусские Псковская и Новгородская феодальные республики, которые в официальной историографии не всегда признаются государствами, обладали развитым аппаратом власти. Как отмечает М.Г. Зубаиров, структура власти Новгородской республики была очень четкой организационной системой, в ней был представительный орган – общегородское вечевое собрание, высшее должностное лицо – посадник, местные органы власти и управления³.

Несмотря на отсутствие по формальным признакам полноценного государства, на подобных территориях уполномоченными органами осуществлялась публичная власть. Следовательно, указанные органы можно именовать органами публичной власти.

Но и в современном государстве органами государства осуществляется не вся полнота власти. Существуют иные институты, публичной властью обладающие, например, органы местного самоуправления – в отношении местного населения, профессиональные союзы и иные некоммерческие организации, в том числе политические партии, религиозные организации, – в отношении своих членов.

Подобная модель в настоящее время конституционно признана и в Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую си-

¹ Сухолинский П.Р. Власть в догосударственных социальных системах // Право и государство: теория и практика. 2013. № 6. С. 79-84.

² Чиркин В.Е. Публичная власть на евразийском пространстве: основы юридической классификации // Евразийский юридический журнал. 2015. № 6. С. 22.

³ Зубаиров М.Г. Выборные органы власти и управления Новгородской и Псковской феодальных республик // Правовое государство: теория и практика. 2020. № 1. С. 22-25.

стему публичной власти в стране. Иными словами, единая система публичной власти включает в себя власть государственную, власть муниципальную, а также иные виды власти, поскольку перечень видов публичной власти остается открытым. На это указывает использованный в данной конституционной норме глагол «входят». В ином случае был бы использован глагол «образуют».

Таким образом, публичная власть является исторически сложившимся видом общественной власти. Исходя из ее широкого понимания как власти, осуществляемой в обществе и адресованной широким массам членов общества (т.е. публично)¹, можно утверждать, что она возникает одновременно с самим обществом.

Как отмечает М.Н. Кобзарь-Фролова, термин «публичный» происходит от латинского «publicus», переводится как «общественный» и означает власть, осуществляемую в присутствии общественности, или власть, открытую публике, народу, власть, которая способна привлекать широкие круги народа для обсуждения наиболее значимых вопросов². Но это также означает и то, что публичная власть выступает властью общественной, одним из ее видов.

Публичная власть обладает всеми необходимыми атрибутами власти: субъект власти, наличие у него силы и способности ею распоряжаться. Это вид власти, которая осуществляется открыто, но главным ее отличием от иных видов общественной власти является способность подчинить себе все общество и управлять им. Публичная власть существовала до государства, с возникновением которого из нее выделилась власть государственная как вид публичной власти, осуществляемой органами государства. Институциональное оформление получили иные виды публичной власти (международная, муниципальная, общественная), однако сама идея публичной власти как основного вида власти в обществе, позволяющей этим обществом управлять, до сих пор существует, лишь трансформировалась с учетом различных ее разновидностей.

Публичная власть как вид общественной власти позволяет подчинять, навязывать свою волю неограниченному кругу лиц. Отличия публичной власти от иных видов общественной власти, например власти родителей, учителей, работодателей, заключаются, с одной стороны, в ее источнике, которым является некая неопределенная общность людей, чью волю она выражает и которой подчиняет, с другой – в том, что она осуществляется открыто, то есть публично. Такая широкая трактовка ее сущности позволяет рассмотреть в научном аспекте и описать все ее проявления.

¹ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 490.

² Публичная власть: система, компетенции: монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. Воронеж: Научная книга, 2021. С. 30.

Публичная власть как конституционное правоотношение. Классические подходы к рассмотрению власти с точки зрения особой силы, субъектов, ей обладающих, политического господства, определяющего воздействие на поведение, и подобных характеристик отражают ее способность подчинять своей воле и характеризуют аппарат управления. Вместе с тем для юридической науки, изучающей реальные социально-правовые явления и процессы¹, власть как объект исследования интересна и с позиции отношений власти, или властеотношений.

Такое восприятие власти для конституционного права является характерным. Еще в 1976 году ведущие представители советской государственно-правовой науки отмечали, что власть есть определенные общественные отношения, в которых проявляются воля и подчинение². Ведь только в конкретных правоотношениях раскрывается природа власти. В них власть находит свое воплощение в реальной жизни, проявляя свой упорядочивающий характер.

Проведя анализ большого количества работ, посвященных конституционным правоотношениям, Е.В. Лунгу отмечает, что, как правило, к основным конституционным правоотношениям в науке конституционного права принято причислять отношения по поводу устройства государства и организации государственной власти³. Этот вывод вполне согласуется с выявленным в ходе исследования доминирующим значением власти в предмете конституционного права. Регулируя вопросы власти, а применительно к современности – власти публичной, как охватывающей все остальные виды власти, нормы конституционного права реализуются в правоотношениях, что соответствует классической модели механизма правового регулирования. И насколько очевидно преобладание власти в предмете конституционного права, настолько значимыми являются вопросы осуществления публичной власти в конституционных правоотношениях.

Применительно к публичной власти классическая структура правоотношения предполагает такие обязательные ее элементы, как ее субъекты, объекты, содержание и акты применения норм права. Одним из субъектов публичного властеотношения всегда выступает носитель публичной власти. Таким субъектом может выступать весь многонациональный народ, если правоотношение возникает вследствие проведения выборов или референдума, а также его часть, например, участвующая в местном референдуме, сходе или собрании. Это могут быть органы государства и органы местного

¹ Попондопуло В.Ф. Предмет юридической науки // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 11.

² Головкин А.А., Основин В.С., Кабышев В.Т. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР: Государственно-правовое исследование. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975. – 216 с. // Правоведение. 1976. № 4. С. 131.

³ Лунгу Е.В. Конституционные правоотношения в науке конституционного права Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 34. С. 92-95.

самоуправления, а также иные субъекты, в соответствии с законодательством наделенные правом осуществления публичной власти.

Такой разноплановый характер субъектов конституционных правоотношений предопределен двумя основными формами народовластия. При представительной форме его осуществления субъектами становятся органы публичной власти, обладающие установленной в законодательстве компетенцией и реализующие ее в строго определенных формах и процедурах. Народ, выступая в качестве субъекта публично-властного правоотношения, также реализует ее в установленном Конституцией РФ и законами порядке, поскольку в ином случае установление согласованной воли большого количества участников (а это коллективный субъект) может быть затруднительным. Без установления процедур реализации властных полномочий могут быть нарушены права и свободы других лиц, нанесен ущерб конституционному правопорядку. Напротив, сам механизм обеспечения правопорядка, в институциональный блок которого входят и граждане, и органы исполнительной власти, основывается на установленной нормативно-правовой основе осуществления их полномочий¹.

Содержанием публично-властного конституционного правоотношения являются взаимные права и обязанности его участников, которые воплощаются в их поведении. Права и обязанности субъектов этих отношений строго закреплены в нормах конституционного права и не допускают расширительного толкования. В этом заключается один из главных принципов правового государства – принцип верховенства права.

Объектом публично-властного конституционного правоотношения выступает власть как социальный феномен, выраженный в виде способности и возможности подчинять своей воле, принимать общеобязательные решения.

Как отмечает В.О. Лучин, конституционные правоотношения представляют собой специальную форму социального взаимодействия субъектов права с целью достижения определенных результатов и обеспечения конституционных интересов. Характер конституционных правоотношений обусловлен в первую очередь социальной природой, местом и ролью в системе общественных отношений, а конституционные нормы лишь его дополняют, корректируют и юридицируют его, не изменяя сущности².

Вместе с тем публично-властные конституционные правоотношения не в полной мере соответствуют указанной характеристике. Их особенность состоит в том, что, не являясь урегулированными нормами права, многие из этих общественных отношений не возникали бы, поскольку в этом отсутствует необходимость. Специфика этого вида отношений заключается в том, что право «сдерживает» власть, устанавливает границы ее осуществления (через закрепление компетенции) и способы реализации (устанавливая

¹ Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2017. С. 13-14.

² Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: учеб. пособие. М.: Закон и право, 1997. С. 110.

в процессуальных нормах соответствующие процедуры). В данном случае происходит не урегулирование правом социально обусловленных общественных отношений, а их искусственное создание. В конституционно-правовых нормах устанавливается целостная модель публичной власти, включающая структуру субъектов, ей обладающих, и порядок ее осуществления. Именно норма права устанавливает, когда, как и в какой последовательности будут осуществляться публично-властные отношения. Например, когда Президенту Российской Федерации (далее также – Президент РФ) поступает принятый федеральный закон, возникает правоотношение, результатом которого будет либо его подписание и обнародование, либо отклонение. Или, например, после избрания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее также – Государственная Дума) возникает правоотношение, результатом которого будет проведение первого заседания, которое состоится на тридцатый день после ее избрания. Эти отношения в свою очередь инициируют другие, связанные с ними, и т.д.

На основе данного принципа построено большинство публично-властных конституционных правоотношений, хотя инициатива субъектов публичной власти по их созданию не отрицается, но и она предопределена конституционно-правовыми нормами. Указанный механизм основывается на публичном интересе, который в современном мире детерминирован правом.

Еще одной отличительной чертой публично-властных конституционных правоотношений является их ярко выраженный политический характер. В таком виде они могут быть разделены на отношения по организации всей общественно-политической системы, отношения по осуществлению народовластия, а также реализации прав и обязанностей человека и гражданина, и отношения внутри самой политической системы, возникающие в процессе ее функционирования¹.

Кроме того, к особенностям рассматриваемого вида конституционных правоотношений относится их гарантированность посредством государственного принуждения. Поскольку в соответствии с Конституцией РФ только государство в лице федеральных органов государственной власти наделено монополией на применение принуждения, федеральная государственная власть обеспечивает обязательность соблюдения прав и обязанностей всеми субъектами правоотношений независимо от их конституционно-правового статуса.

Все сказанное позволяет рассматривать публичную власть в качестве публично-властного конституционного правоотношения – урегулированного нормами конституционного права общественного отношения, возникающего в связи с осуществлением волевого воздействия, обусловленного правами одних субъектов и корреспондирующими обязанностями других, гарантированного возможностью применения государственного принуждения.

¹ Степанов И.М. Конституция и политика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Наука, 1984. С. 35-36.

Публичная власть может реализовываться только в установленных правом процедурах, обретая в процессе своего применения правовую форму публично-властного правоотношения. Иное ее использование не соответствует принципу правового государства, в котором неправовые способы использования публичной власти не могут быть применимы.

Понятие и структура публичной власти в конституционно-правовой науке. Как было установлено в процессе рассмотрения истории исследований публичной власти в отечественной науке конституционного права, ее современное понимание было предопределено постановлением Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П. Затем эти идеи последовательно развивались, предлагались подходы, обосновывались концепции, в результате в настоящее время сформировалась полноценная теория публичной власти.

По мнению Н.С. Коневой, материалы исследований позволяют утверждать, что в конституционно-правовой науке уже сформировалась доктрина публичной власти в виде формализованной определенным образом системы взглядов на природу, сущность, назначение публичной власти и ее формы, выраженная в совокупности теорий и концепций, в стратегических документах государства, правовых позициях органов конституционной юстиции. Она позволяет сохранять идентичность государства и является одним из факторов государственной целостности¹. Такая позиция ученого видится вполне обоснованной.

Вместе с тем, несмотря на институционализацию теории (или даже доктрины) публичной власти, в науке конституционного права за непродолжительный для общественных наук срок, среди ученых до сих пор не сложилось единого мнения ни о понятии публичной власти, ни и о ее структуре.

Внесенные в 2020 году в Конституцию РФ изменения и закрепленные в законодательстве отдельные положения относительно публичной власти сформулированы таким образом, что не только не содержат ответы на ключевые вопросы, но и создают новые проблемы, как бы предлагая научному сообществу самостоятельно найти их решение, выстроить непротиворечивую модель публичной власти в стране. Как справедливо отмечает О.А. Кожевников, несмотря на то, что термины «публичная власть», «система публичной власти», «органы публичной власти» широко используются в нормативных правовых актах, научных публикациях, средствах массовой информации, ни одна из этих категорий не имеет своего четкого, завершенного понимания ни в науке, ни в законодательстве Российской Федерации².

¹ Конева Н.С. Развитие доктрины публичной власти в России // Университетские правовые диалоги: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 30-31 марта 2023 г. / под ред. Е.В. Титовой. Челябинск: Изд. центр ЮУрГУ, 2023. Ч. I. С. 95.

² Кожевников О.А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 70.

Решая такую масштабную и сложную задачу, следует обратиться к основным сформировавшимся подходам.

Основной тезис заключается в том, что «категория публичной власти является достаточно широкой и не может сводиться только к государственной власти»¹. Как отмечает Д.А. Авдеев, существует целая система органов, осуществляющих публично властные функции². Иными словами, понятие публичной власти является объемным и охватывает несколько систем власти.

В результате была выработана формула: «государственная власть + муниципальная власть = публичная власть»³. Основа этой конструкции в начале XXI века разрабатывалась Уральской школой конституционного права⁴, а в приведенном виде была сформулирована В.А. Лебедевым в 2010 году⁵.

Такая модель стала классической и нашла поддержку большинства исследователей. Как справедливо заметил А.В. Безруков, в науке конституционного права сложилось единодушное мнение о том, что публичная власть является собирательной категорией, включающей в себя власть государственную и власть муниципальную⁶. Сказанное позволяет сформировать целостное представление о первом подходе к пониманию публичной власти, которая представлена в виде синтетической конструкции, объединяющей две системы власти: государственную и муниципальную.

Указанная формула легла в основу понимания публичной власти, но она не отражает все ее многообразие. Развивая теоретическую конструкцию публичной власти, С.А. Авакьян, наряду с государственной властью и властью местного самоуправления, относит к ней общественную власть⁷. Г.Н. Чеботарев, отмечая, что правовое и политическое содержание понятия «публичная власть» не ограничивается только властью государственной или муниципальной, включает в него и власть общественную, проявляющуюся прежде всего в законодательном закреплении правомочий по осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной

¹ Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5.

² Авдеев Д.А. Принципы организации публичной власти в России // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2021. № 3. С. 112.

³ Шайхутдинова Р.Р. Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 65-68.

⁴ См.: Вопросы теории и практики публичной власти: коллективная монография / отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2005. 232 с.

⁵ Лебедев В.А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 5.

⁶ Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23-28. С. 23.

⁷ Современные проблемы организации публичной власти: монография / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. С. 59; Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 445-446.

власти и органов местного самоуправления, воздействию на принятие общественно значимых решений¹. С ним соглашается А.В. Безруков, указывая, что «нельзя забывать про третий элемент единой системы публичной власти – общественные формирования»².

Подобные рассуждения позволяют выделить в понимании публичной власти вторую модель, которая не противоречит первой, а дополняет ее, включая во власть публичную власть общественных объединений.

В научных публикациях нередко этот вид публичной власти называют властью общественной, однако, как ранее было установлено, публичная власть является лишь видом власти общественной, понятие которой гораздо больше по объему. Разновидностью публичной власти является власть, осуществляемая общественными объединениями, и поэтому будет правильно ее именовать как власть общественных объединений.

В конституционно-правовой науке существует и третья модель публичной власти. Ее сторонники наряду с государственной, муниципальной и властью общественных объединений относят к публичной власти международно-правовую публичную власть³. Один из основателей указанного подхода, А.А. Югов, выделяет четыре уровня органов публичной власти:

- 1) органы публичной государственной власти;
- 2) органы публичной муниципальной власти;
- 3) органы публичной общественной (корпоративной) власти;
- 4) органы международно-правовой (межгосударственной) власти⁴.

Это наиболее полный перечень органов, который можно представить при характеристике системы публичной власти. Вместе с тем, если отнесение к теоретической модели публичной власти органов общественных объединений существенных возражений в научном сообществе не встречает, с включением в нее органов международно-правовой публичной власти соглашаются далеко не все⁵.

Оппоненты такой модели не отрицают наличие межгосударственных органов власти, но рассматривают публичную власть исключительно как национальную категорию, обусловленную суверенитетом государства. Со-

¹ Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 15.

² Безруков А.В. Конституционное единство публичной власти как условие эффективного противодействия преступности в России // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики: материалы XXV междунар. науч.-практ. конф. Красноярск, 2022. С. 15.

³ Югов А.А. Органы публичной власти в свете конституционной реформы - 2020: понятие и основные признаки // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 4.

⁴ Югов А.А. Органы публичной власти по законодательству России: электронная монография. Казань: Бук, 2021. С. 4-5.

⁵ Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации / отв. ред. В.А. Виноградов, А.А. Ларичев. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. С. 51.

ответственно, наднациональная международно-правовая власть, по их справедливому мнению, не может рассматриваться в качестве одного из видов публичной власти. Субъекты, являющиеся носителями международно-правовой (межгосударственной) власти, в силу их статуса нельзя рассматривать в качестве субъектов, входящих в систему публичной власти отдельно взятого государства. Особенность международно-правовой публичной власти заключается именно в ее международном, наднациональном характере. Властные полномочия субъектов, являющихся ее носителем, обеспечиваются добровольным принятием государствами, признающими их юрисдикцию, обязанностей по исполнению принятых решений. Их власть не происходит из государственности и суверенитета, она носит договорный характер, и, значит, рассматривать такие субъекты в единой системе публичной власти государства было бы неверным, равно как и относить ее к видам публичной власти в отдельно взятом государстве.

Вместе с тем у сторонников выделения международно-правового вида публичной власти также имеется ряд аргументов, в частности сила и обязательность решений, принимаемых международными организациями и их органами, которые, как, например, ООН, могут решать важнейшие вопросы войны и мира¹. Поэтому следует учитывать оба подхода к пониманию публичной власти: национальный и наднациональный. Сторонники первого исходят из наличия трех видов публичной власти: государственной, местного самоуправления и общественных объединений. Представители второго подхода рассматривают власть международную (межгосударственную) в качестве четвертого вида публичной власти, но, как уже было отмечено, в отечественной науке конституционного права эта концепция не получила широкого распространения.

Систематизация основных взглядов на структуру публичной власти позволяет определить в ней два основных элемента: власть государственная и власть местного самоуправления, один факультативный – власть общественных объединений, а также международная публичная власть как ее наднациональный элемент.

Приведенные модели публичной власти и подходы к ее пониманию являются в конституционно-правовой науке самыми распространенными и едва ли не основными, позволяющими понять ее структуру. Вместе с тем все они являются неполными, поскольку не учитывают такой важный аспект, как непосредственные формы осуществления публичной власти.

Как известно, исторически сложилось два вида демократии: непосредственная и представительная. Сосредоточившись на осуществлении публичной власти органами государства, органами местного самоуправления, общественными организациями, то есть организационными формами представительной демократии, исследователи нередко не берут во внимание

¹ Устав Организации объединенных наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 года). URL: <https://www.un.org/ru> (дата обращения 15.09.2023).

непосредственные формы осуществления власти, без которых построение полноценной теории публичной власти не может быть завершено.

Подход, основанный на формах народовластия, позволяет дополнить ранее перечисленные виды публичной власти еще одним, при котором публичная власть осуществляется непосредственно, определяемым как «прямая публичная власть»¹. Этот вид публичной власти наиболее приближен к ее носителю – многонациональному народу Российской Федерации. Он обладает наибольшим охватом и, следовательно, легитимностью. Прямая (или непосредственная) публичная власть может осуществляться в таких формах, как референдум, выборы, отзыв выборных лиц, правотворческая инициатива, собрания, сходы, конференции граждан, общественные обсуждения, территориальное общественное самоуправление и др.

В то же время прямая публичная власть не может быть ни государственной, ни муниципальной, ни общественной, это отдельный – самостоятельный вид публичной власти.

Основываясь на двух видах народовластия и исходя из двух основных значений понятия «власть», отраженных в толковых словарях (первое – политическое господство, особое свойство, позволяющее распоряжаться кем или чем-нибудь, подчинять своей воле; второе – лица или органы, данным свойством наделенные²), можно говорить о наличии разных аспектов в осуществлении публичной власти: непосредственном и представительном.

Представление публичной власти в непосредственном аспекте выражается в прямом ее осуществлении народом в установленных законом формах (референдум, выборы и т.д.). Такое ее видение в конституционно-правовой науке не получило широкого распространения. По этой причине в понятие и структуру публичной власти указанные формы ее осуществления, как правило, не включают.

Понимание публичной власти в представительном аспекте реализовано в Конституции РФ и законодательстве. Оно таким образом является нормативно установленным, то есть официальным.

В указанном аспекте публичная власть представлена в виде системы органов, данную власть осуществляющих. Согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в единую систему публичной власти в Российской Федерации входят органы местного самоуправления и органы государственной власти. Конституционные положения развивает ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»³, в которой определено, что единую систему публичной власти в Российской Федерации образуют федеральные органы государственной власти,

¹ Югов А.А. Система осуществления публичной власти в Российской Федерации: электронная монография. Казань: Бук, 2022. С. 75-76.

² Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова. 4-е изд., доп. М., 2006. С. 490.

³ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности.

Представительное понимание публичной власти воспринимает ее через субъекты, данной властью наделенные и реализующие ее в своей деятельности. Оно не предполагает отнесение к публичной власти прямых форм ее осуществления, однако и не отрицает возможности отнесения к ней власти общественных объединений как власти, осуществляемой указанными субъектами.

Несмотря на несомненное достижение представительного подхода к пониманию публичной власти и ее структуры, которое, по меткому выражению А.В. Безрукова, «цементирует государственную власть и местное самоуправление в единстве публичной власти»¹, данный подход является несовершенным, поскольку не учитывает все многообразие форм и проявлений власти, в частности предусмотренных ч. 2 ст. 3 Конституции РФ непосредственных форм ее осуществления.

Выступая объектом исследования, понятие публичной власти зависит от того представления о ней, которого придерживается исследователь. Выбранный за основу подход к исследованию публичной власти существенным образом предопределяет полученные результаты. В связи с этим существующее множество подходов к определению понятия публичной власти является объективным препятствием для разработки ее универсальной формулировки как в научной сфере, так и в официальной – нормативной.

Собственно, и в отношении самого определения понятия «власть» существует ряд трудностей, препятствующих его точной трактовке, к которым относят множество значений слова «власть», которые обозначают различные явления, невозможность зафиксировать ее эмпирическим путем, широкий контекст использования исследуемого понятия².

Вместе с тем, опираясь на известные подходы и предложенные различными авторами формулировки, используя в качестве основного метода синергетический подход, можно выделить общие признаки публичной власти и определить ее универсальную дефиницию.

Первый и бесспорный тезис выражается в том, что публичная власть как вид общественной (социальной) власти обладает особым свойством обязательности для всех членов общества, способности подчинять своей воле, свойством оказания определяющего воздействия на поведение и деятельность людей посредством различных инструментов, включая традицию, иерархию, убеждение, авторитет, идеологию, право и принуждение.

С другой стороны, под ней подразумевают особый слой людей, объединенный в систему специализированных органов и учреждений, офици-

¹ Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23.

² Федоровских А.А. Власть: аналитика понятия и феномена // Вопросы управления. 2015. № 3. С. 23-24.

ально осуществляющих функцию управления общественными делами и реализующих тем самым общие интересы определенного территориального сообщества, преследующие цели его сохранения, воспроизводства и развития как целостной системы¹.

Таким образом, публичная власть – это вид власти общественной и субъекты, ее осуществляющие. Очевидно, что власть как свойство не может существовать сама по себе, она неизменно должна принадлежать некоему субъекту, характеризуя его как субъект власти. Значит, власть – это и свойство, и субъект, данным свойством обладающий.

Другое определение публичной власти раскрывает ее через систему легальных социально-политических институтов и должностных лиц, которые выражают волю народа, обладают правом издавать общеобязательные правила поведения и добиваться их выполнения в целях упорядочения общественных отношений. К указанным институтам отнесены институты непосредственной демократии². Подобная характеристика публичной власти как сочетание институтов непосредственной и представительной демократии рассматривает в качестве субъектов власти не только органы, осуществляющие ее от имени и по поручению народа, но и сам народ, реализующий ее непосредственно.

Собственный подход к пониманию публичной власти предлагает В.А. Винокуров, определяя ее как процесс осуществления власти, властные действия, выполняемые государственными органами и органами местного самоуправления, а также общественными организациями по подчинению и распоряжению в отношении неопределенного круга лиц, проживающих или находящихся на территории России или являющихся участниками соответствующих общественных организаций³.

Характеризуя подчинение как особое свойство власти, А.А. Головкин, В.С. Основин, В.Т. Кабышев отмечают, что оно, как элемент власти, недостаточно подчеркивает ее сущность, связывая понятие власти с обязательностью велений⁴.

Под публичностью власти О.В. Останин предлагает понимать распространение действия решений на всю территорию страны и обязательность для всего населения, а под универсальностью – способность решать вопросы, которые относятся к общим интересам. Как он отмечает, в основу

¹ Грачев Н.И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 4. С. 10-11.

² Система публичной власти в Российской Федерации: учеб.-практ. пособие / И.А. Андреева, И.В. Гончаров, Ю.Л. Корабельникова [и др.]. М.: Акад. управления МВД России, 2023. С. 10, 16.

³ Винокуров В.А. Законодательство о публичной власти в России: проблемы понятия и содержания // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 1. С. 36.

⁴ Головкин А.А., Основин В.С., Кабышев В.Т. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР: Государственно-правовое исследование. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975. – 216 с. // Правоведение. 1976. № 4. С. 131.

публичной власти положено два фактора: общие интересы, которые на определенном этапе приобретают ярко выраженный общественный характер, и социальная асимметрия, характеризующаяся отношениями доминирования и подчинения¹.

Для науки конституционного права власть предполагает право и реальную возможность управления государством, его органами и территориями, людьми и их объединениями.

Таким образом, для отечественной конституционно-правовой науки публичная власть в самом широком смысле является видом общественной власти, призванным отражать общие интересы, в связи с этим способным подчинять своей воле и принимать решения, обязательные для исполнения на всей территории страны или ее части, осуществляемым непосредственно или через уполномоченные органы и имеющим своим источником многонациональный народ Российской Федерации.

В данном определении присутствуют все необходимые, согласно Н.М. Коркунову, элементы власти, а именно: наличность силы, возможность распоряжаться ею и субъект распоряжающийся. Учтен источник власти, ее социальное предназначение, а также известные формы осуществления: непосредственно и через уполномоченные органы, которыми могут быть органы государства, органы местного самоуправления, органы публичной власти федеральной территории, а также органы общественных объединений. Предложенная дефиниция не может являться окончательным определением публичной власти, но, поскольку учитывает характеризующие ее основные признаки и формы, способна служить дальнейшему развитию научной теории публичной власти.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что в современной отечественной науке конституционного права разработана и продолжает совершенствоваться принципиально новая концепция публичной власти, отличная от идей, существовавших в дореволюционной и советской юридической науке.

Новая модель, закрепленная в 2020 году в Конституции РФ, положила начало масштабной конституционной реформе, в ходе которой принимаются нормативные правовые акты, развивающие конституционные положения о публичной власти, формируется практика ее осуществления.

В результате становятся очевидными и новые задачи науки конституционного права, призванной далее исследовать закрепленную в Конституции РФ модель публичной власти на фундаментальном теоретическом уровне с целью получения новых знаний о ней, а также разрабатывать предложения, направленные на совершенствование нормативных основ и правоприменительной практики эффективного взаимодействия между субъектами осуществления публичной власти в интересах единственного источника власти – многонационального народа Российской Федерации.

¹ Останин О.В. Публичная власть: понятие, свойства // Гуманитарный вестник Военной академии Ракетных войск стратегического назначения. 2018. № 1. С. 131.

§ 3. Научные классификации публичной власти

Различные теоретические модели и подходы к публичной власти и ее структуре позволяют проводить разные ее классификации. Метод классификации является одним из важнейших методов научного познания, осмысления и описания закономерностей окружающего мира, а также формой так называемого контролируемого познания и одной из опор эмпирического знания и используется для упорядочения знаний¹.

В конституционно-правовой науке этот способ познания направлен на точное уяснение исследуемого понятия, его деление по существенным признакам, выявление сходства и различий, позволяющих фрагментировать процесс понимания публичной власти и обеспечить всестороннее ее изучение. Хотя любые классификации являются условными и относительными, с точки зрения научного познания они выполняют важную функцию, позволяя рассмотреть исследуемый объект всесторонне с тем, чтобы ни одна его особенность не осталась неизученной.

Ставшая уже традиционной классификация публичной власти на два вида – власть государственную и власть муниципальную² основывается на буквальном толковании ч. 2 ст. 3 Конституции РФ о двух представительных формах народовластия. Эта классификация признается большинством исследователей с некоторыми разночтениями относительно власти, осуществляемой органами местного самоуправления, которую в отсутствие конституционной дефиниции, наряду с властью муниципальной, могут называть властью местного самоуправления³.

Другая, основанная на положениях ст. 10 Конституции РФ о «разделении властей» классификация включает публичную законодательную (представительную) власть, которая в силу своей природы обладает верховенством по отношению к остальным ее ветвям⁴, публичную исполнительную власть, которая в административно-правовой науке именуется исполнительной публичной, причем как до внесения в Конституцию РФ поправки⁵, так и после⁶. Также следует выделять публичную судебную власть,

¹ Понкин И.В., Редькина А.И. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 37. С. 251.

² См.: Карасев А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание // Проблемы права. 2011. № 1. С. 9; Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23-25.

³ Саломаткин А.С. Аппарат органов публичной власти: организация работы: учеб. пособие. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2021. С. 6.

⁴ Карасев А.Т., Савоськин А.В., Морозова А.С. Представительная власть как вид публичной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 6. С. 136.

⁵ Севрюгин В.Е. От административной ответственности к административному судопроизводству // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 41-43.

⁶ Воронов А.М. Предмет современного административного права в контексте Основного Закона // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 48-53.

но в такой интерпретации она еще не была исследована и соответствующие работы отсутствуют. Это объясняется тем, что сама идея применения разделения властей к публичной власти, в которую также входит власть муниципальная, является неудачной, но объяснимой, исходя из полномочий, осуществляемых представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, хотя по Конституции РФ в местном самоуправлении не применяется принцип разделения властей, о разграничении полномочий между представительными и исполнительными муниципальными органами все равно говорить приходится¹. Представительный орган муниципального образования выполняет нормотворческую функцию, а местная администрация – исполнительную.

Однако с учетом ст.ст. 71, 118 Конституции РФ местное самоуправление не участвует в отправлении правосудия. Согласно российскому законодательству это является прерогативой государственной публичной власти. Именно поэтому любые попытки применить к публичной власти классическую теорию разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную не могут быть успешными.

Следующим, основанным на положениях Конституции РФ основанием классификации публичной власти является ее деление по территориальному принципу. Указанный принцип позволяет выделять в публичной власти два вида: федеральную и субъектов федерации. В контексте этой классификации представляет интерес высказанное судьей Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотовым в особом мнении к постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П² и поддержанное многими учеными³ предложение о выделении в конституционно-правовой науке третьего уровня российского федерализма, к которому относится местное самоуправление. Подобная классификация публичной власти на государственный (федеральный и субъектов федерации) и муниципальный уровни используется в большинстве решений Конституционного Суда РФ, затрагивающих вопросы публичной власти⁴.

¹ Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 10.

² 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: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П² // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

³ См.: Тимофеев Н.С. К поиску ориентиров и критериев эффективности публичных властей // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 48; Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 52.

⁴ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального

Основанная на территориальном принципе, но отличная от предыдущей типологизация публичной власти была разработана В.Е. Чиркиным. На основе территориально-общественных связей он выделяет международную, международную региональную, конфедеративную и суверенную государственную публичную власть, а также публичную «государствоподобную» власть субъектов федерации, территориальных автономных образований, наделенных особым статусом, власть муниципальных образований и общинно-родовую власть в публично-правовых образованиях коренных малочисленных народов, называя их моделями публичной власти¹. Специфика такой классификации определяется выделением надгосударственных видов публичной власти, с которым соглашается еще ряд авторов².

Интересную и развернутую классификацию публичной власти предлагает А.А. Югов. Наряду с делением ее на федеральный, региональный и муниципальный уровни, выделением институтов публичной власти в виде органов государственной власти, органов муниципальной власти, органов общественной власти и органов международно-правовой власти, он предлагает выделять еще пять форм публичной власти: 1) прямая публичная власть, 2) публичная государственная власть, 3) публичная муниципальная власть, 4) общественная (корпоративная) публичная власть и 5) международно-правовая публичная власть³.

Несмотря на такое разнообразие систематизаций, самым распространенным является классическое деление публичной власти на государственную и муниципальную⁴. Сама идея публичной власти возникла в связи с необходимостью соединения органов государства и органов местного самоуправления в единую систему, именно поэтому данная классификация является базовой. Но и она не является неизменной. Научная мысль развивается по пути ее дополнения таким видом публичной власти, как смешанная общественно-государственная⁵, реализуемая в деятельности общественных

закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002.

¹ См.: Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. С. 21-47; Его же. Публичная власть на евразийском пространстве: основы юридической классификации // Евразийский юридический журнал. 2015. № 6. С. 22.

² Николаев В.К., Николаев К.А., Романов А.А. К вопросу о сущности публичной власти // Теория государства и права. 2020. № 2. С. 153.

³ Югов А.А. Система осуществления публичной власти в Российской Федерации: электронная монография. Казань: Бук, 2022. С. 25, 75-76.

⁴ См.: Лебедев В.А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 5; Карасев А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание // Проблемы права. 2011. № 1. С. 9-10.

⁵ Современные проблемы организации публичной власти: монография / отв. ред. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014. С. 59-60.

объединений. Ее также называют общественной властью, но в таком наименовании она становится созвучной всей общественной власти – власти, существующей в обществе, разновидностью которой и является власть публичная. В связи с этим данный вид власти предлагается именовать публичной властью общественных объединений.

Таким образом, основные научные классификации публичной власти подразделяют ее на модели, уровни, виды и формы. Рассмотрим более развернуто каждый из указанных способов.

Понятие «модель» является наиболее сложным, поскольку отражает некое устройство, процесс или систему, однако выступает лишь проекцией реального объекта, его отображением. В модели представлена вся система публичной власти, и выделение в ней каких-либо элементов является лишь отражением ее иных классификаций. Исследовательская категория модели применима для получения новых научных знаний о всей системе публичной власти, построения возможных траекторий ее развития, тогда как для классификации вряд ли может быть использована.

В отношении целесообразности используемого Конституционным Судом РФ понятия «уровень», которым он обозначает деление публичной власти на государственную федеральную, государственную субъектов федерации и местную, следует высказать некоторые сомнения.

Как неоднократно отмечал высший судебный орган конституционного контроля, термин «уровень» используется для обозначения степени близости соответствующих органов публичной власти к населению и связи с ним. В основе разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления лежит не территория, а компетенция¹, которая определяет близость уровня публичной власти к народу. В определении от 1 марта 2007 г. № 129-О-П² Конституционный Суд РФ отмечает, что указание на муниципальную власть как на «нижестоящий уровень публичной власти» не означает ее подчиненную роль, а лишь указывает на более приближенный к народу характер.

¹ По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ»: постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 42. Ст. 5858.

² По жалобам граждан Бабковой Зои Михайловны, Бойковой Светланы Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»: определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 129-О-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 4.

Для Конституционного Суда РФ уровневое деление публичной власти не означает ступени в иерархической системе власти, что могло бы указывать на подчинение органов местного самоуправления органам государственной власти, а органов государственной власти субъектов федерации – федеральным. Такое иерархическое понимание уровня публичной власти противоречило бы конституционным принципам федерализма и самостоятельности местного самоуправления.

Указывая на то, что органы местного самоуправления по своей природе являются нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации, Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин подчеркивает недопустимость их противопоставления органам государственной власти¹.

Конституционная природа местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и предназначенного для осуществления совместной, под свою ответственность деятельности граждан на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций разъяснена в постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П².

В этом случае, во-первых, вполне оправданно может возникнуть неверное мнение о том, что если местное самоуправление является наиболее приближенным к населению уровнем публичной власти, то остальные становятся от населения отдалены. Кроме того, возникает вопрос о том, какими величинами следует эту «близость» измерять.

Во-вторых, уровневое деление органов публичной власти может рассматриваться и в негативном аспекте, который предполагает, что для обращения на следующий уровень гражданину сначала необходимо обратиться на предыдущий. Однако это противоречит принципу распределения компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления. Именно от компетенции зависят полномочия данных органов, в том числе и по обеспечению прав и свобод граждан.

В-третьих, если возникает вопрос о реализации гражданином, проживающим в каком-либо населенном пункте, своего права, то он обращается не в ближайший (максимально приближенный) орган власти, а в тот, к чьей компетенции этот вопрос относится. Первым уровнем обращения вполне может быть федеральный орган государственной власти, например орган

¹ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Рос. газ. 2018. 10 окт. С. 1.

² По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

внутренних дел или налоговый орган и т.д. В таком случае именно он, а не орган местного самоуправления становится наиболее приближенным к населению.

В связи с этим уровневое деление органов публичной власти, основанное на их приближенности к населению, «не выдерживает критики». Использование термина «уровень» для классификации представляется не вполне корректным, поскольку он семантически указывает не на взаимодействие, а на организационное подчинение нижестоящих уровней вышестоящим. Органы публичной власти необходимо отличать по иному основанию, а именно по предметам ведения. В основе такого деления должна быть их компетенция, которая зависит от конституционных форм этой власти.

Понятие «вид» в логике рассматривается как промежуточное между родовым и индивидуальным. Такое его положение позволяет выделять национальный и наднациональный виды публичной власти. Также вполне корректным будет выделение таких видов публичной власти, как государственная, муниципальная, законодательная, исполнительная, судебная. Все эти деления вполне уместны и совершенно оправданно используются в научном обороте.

Недостатком классификации публичной власти на виды является ограниченная применимость данного термина. Когда публичная власть рассматривается в качестве вида власти общественной, то есть особого свойства, заставляющего ей подчиняться, деление ее на виды возможно исходя из субъектов, данным свойством наделенных, и их полномочий. Такой способ позволил выделить вышеназванные виды публичной власти (по субъектам и их полномочиям). Выявить другие основания классификации, позволяющие разделить ее на виды, становится весьма трудновыполнимой задачей. Не применим данный способ и в случае рассмотрения публичной власти в качестве правоотношения. В данном случае приемлемым будет использование понятия формы.

Термин «форма» характеризует внешнее проявление содержания, выражающее сущность явления. Оно также используется при необходимости отражения внутренней организации содержания вследствие понимания его структуры. Именно поэтому понятие формы из всех предложенных наилучшим образом позволяет уяснить сущность публичной власти посредством ее классификации, деления на части. Через понятие формы можно характеризовать публичную власть как правоотношение, поскольку без формы никакое отношение существовать не может.

Особое значение формы раскрывается при характеристике сложных системных объектов, таких как публичная власть. Установление всех возможных ее форм позволяет выявить его части, их соотношение с целым, причинные, структурные и функциональные взаимосвязи между ними. Внутренняя упорядоченность публичной власти служит формообразующим фактором, который в свою очередь непосредственно зависит от всех входящих в нее компонентов.

Одно лишь наличие у субъекта публичной власти не позволяет достоверно установить, как она может быть реализована. Только в процессе ее реализации становятся очевидными внешние отличия, связанные с наличием у субъекта полномочий и установленными способами их реализации. В таком внешнем проявлении публичной власти как свойства в конкретных общественных отношениях проявляются характерные особенности, позволяющие выделять различные ее формы.

Таким образом, рассматривая классификацию публичной власти как один из научных методов познания ее сущности, следует отметить, что наиболее подходящими для ее деления на элементы являются понятия «вид» и «форма». Термины «модель» и «уровень» в данном случае использовать не рекомендуется. Модель не позволяет рассмотреть внутреннюю структуру исследуемого объекта, отражая его в виде некоей целостности, уровень так или иначе указывает на наличие иерархии среди элементов, поскольку он характеризует расположение объектов относительно друг друга, в результате местное самоуправление, как «нижний» уровень публичной власти, всегда будет иметь второстепенное значение.

В связи с этим для достоверного познания сущности публичной власти во всей совокупности ее структурных элементов применима ее классификация на виды и формы. Исходя из субъектов, наделенных публичной властью, как особым свойством подчинять своей воле, можно выделять такие ее виды, как национальная и наднациональная. В свою очередь, в национальной возможно выделять федеральную, субъектов федерации, муниципальную и иную, которой обладают пока не все признаваемые субъекты: федеральных территорий и общественных объединений.

Распределение (классификация) публичной власти на формы основывается на публичной власти как правоотношении и характеризует ее внешние проявления. Это «формы осуществления публичной власти», которые в настоящем исследовании используются в том же значении, что и «формы публичной власти», поскольку только при осуществлении в публично-властном правоотношении публичная власть обретает форму. В отсутствие этого она означает лишь потенциальную возможность оказания управляющего воздействия на объект, а возможность можно классифицировать только по субъекту, обладающему ей, то есть на виды. Только в динамике правоотношения публичная власть обретает форму.

Деление публичной власти на формы отличается большим разнообразием. В первую очередь формы публичной власти делятся по способу ее осуществления на непосредственные и представительные.

Поскольку ст. 3 Конституции РФ признает единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, любое не противоречащее закону осуществление им публичной власти образует ее непосредственную форму. В связи с этим Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами предусмотрены различные непосредственные формы публичной власти и процедуры их реализации.

К конституционным формам, которые закреплены непосредственно в Конституции РФ, относятся референдум и выборы (высшие непосредственные формы публичной власти) (ст. 3), право граждан РФ непосредственно участвовать в управлении делами государства (ст. 32).

К непосредственным формам публичной власти также могут быть отнесены собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31), обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Это зависит от целей, которые граждане преследуют при использовании указанных прав. Если гражданами в ходе указанных мероприятий выдвигаются политические требования, то, несомненно, это формы осуществления власти, если же цели носят духовно-культурный, информационный или развлекательный характер, то указанные мероприятия направлены на удовлетворение иных потребностей и к формам реализации власти не относятся.

К конституционно-правовым непосредственным формам осуществления публичной власти относятся общественная инициатива, которая, являясь поддержанной, может быть реализована посредством разработки соответствующего нормативного правового акта и (или) принятия иных мер на муниципальном, региональном и федеральном уровнях¹, а также такие закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² процедуры, как голосование по отзыву выборного лица; голосование по вопросам изменения границ муниципальных образований или их преобразований; сход граждан; гражданская правотворческая инициатива; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; конференции граждан (собрания делегатов).

Такое большое количество непосредственных форм публичной власти на местном уровне объясняется тем обстоятельством, что реализация указанных форм на территории всего государства является мероприятием сложным и дорогостоящим. Так, например, на выборы Президента РФ в 2024 году выделяется из бюджета почти 33 млрд рублей³. В масштабах муниципальных образований осуществлять публичную власть в непосредственных формах намного проще и дешевле. Например, в небольшом по численности муниципальном образовании можно провести сход на центральной площади, но невозможно на такой площади собрать все многомиллионное население

¹ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika> (дата обращения 15.12.2023).

страны. Поэтому именно на местном уровне можно применять большое количество непосредственных форм публичной власти.

Итак, в российском законодательстве предусмотрено большое количество непосредственных форм публичной власти – различных способов ее осуществления непосредственно народом. Он не является закрытым и может быть дополнен в целях развития демократических основ государства и конституционных положений о принадлежности всей полноты власти многонациональному народу Российской Федерации.

Необходимость в представительных формах публичной власти обусловлена объективной невозможностью непосредственного осуществления публичной власти на обширных территориях с многочисленным населением. Если исторически небольшая община могла управляться непосредственно, то с увеличением территории и количества населения неизбежно возникла необходимость передачи публично-властных полномочий специальным субъектам, осуществляющим их от имени и по поручению народа.

Такое положение закреплено в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, устанавливающей в качестве таких субъектов органы государственной власти и органы местного самоуправления. С учетом наделения публичной властью указанных двух субъектов, она может осуществляться в государственной и муниципальной формах. Поскольку ст. 67 Конституции РФ дополняет перечень субъектов публичной власти органами власти федеральной территории, это предполагает выделение такой ее представительной формы, как публичная власть федеральной территории.

Соответствующим образом меняется и правовая позиция высшего судебного органа конституционного контроля, который в своем заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 вместо двух уровней публичной власти оперирует понятиями «различных уровней публичной власти» и «других (по отношению к местному самоуправлению) уровней публичной власти»¹. Иными словами, начиная с 2020 года Конституционный Суд РФ допускает наличие других уровней публичной власти.

Очевидно, что в настоящее время в отечественном конституционном праве существуют три представительные формы публичной власти, которые обусловлены территориальным делением государства: государственная публичная власть (федеральная и региональная), муниципальная публичная власть и публичная власть федеральной территории.

Основным отличием этих форм публичной власти является то, что они осуществляются разными органами. Государственная публичная власть –

¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

государственными органами; муниципальная публичная – органами местного самоуправления; публичная власть федеральной территории – органами публичной власти федеральной территории. Особенности организации и деятельности органов, осуществляющих разные представительные формы публичной власти, определяют специфику ее реализации.

Таким образом, несмотря на то, что в отечественном конституционном праве существуют различные классификации публичной власти, основными из них являются классификации, в основе которых ее деление на модели, уровни, виды, формы. Последние наиболее полно отражают способы реализации публичной власти и характеризуют ее динамику, проявляющуюся в ее использовании в общественных отношениях.

Форма публичной власти характеризует внешнее проявление ее сущности в конкретных общественных отношениях и выражается в конкретном способе ее реализации. Основное различие форм публичной власти предопределено способом осуществления народовластия и позволяет делить их на непосредственные и представительные. Непосредственные формы в зависимости от их закрепления подразделяются на высшие конституционные, конституционные и конституционно-правовые. Представительные формы публичной власти в зависимости от территориального деления страны представлены в виде государственной федеральной публичной власти, государственной публичной власти субъектов федерации, публичной власти местного самоуправления и публичной власти федеральных территорий.

Исходя из ч. 4 ст. 3 Конституции РФ, устанавливающей запрет на присвоение власти или присвоение властных полномочий, следует вывод, что иных форм публичной власти, кроме указанных непосредственных и представительных форм, не существует. Иными словами, указанный перечень форм публичной власти является закрытым.

ГЛАВА 2. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В КОНСТИТУЦИОННОЙ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ И КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Как уже было отмечено в рамках настоящего исследования, основа современной модели организации публичной власти заложена в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”»¹.

Одной из причин реагирования Конституционного Суда РФ стали попытки ограничения самостоятельности местного самоуправления и его органов в вопросах их собственной компетенции, прекращения сроков полномочий уже избранных и действующих представительных и исполнительных органов местного самоуправления в Удмуртской Республике.

Данная проблема была изначально заложена в Конституции РФ, и случай, рассматриваемый высшим органом конституционного контроля, был лишь одним из многих, получивших огласку. Конституционное противоречие заключается в том, что, предусмотрев два разных вида власти (государственную и местного самоуправления) и две системы органов власти (органы государственной власти и органы местного самоуправления), Конституция РФ не установила систему взаимоотношений между ними, закрепив лишь в статье 12 принципы самостоятельности местного самоуправления и их невхождения в систему органов государственной власти.

В ч. 3 ст. 5 Конституции РФ был закреплен принцип единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ). В области взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления каких-либо правил установлено не было.

В соответствии с конституционной конструкцией власти на одной территории одновременно действуют две организационно независимые системы органов, наделенных властью: органы государственной власти и органы местного самоуправления, и порядок взаимоотношения между ними, кроме конституционной независимости последних, не установлен.

Однако власть, как это следует из классического определения, в первую очередь выражается в возможности подчинять своей воле, а наличие на одной территории двух субъектов, властью обладающих, объективно приводит к столкновению интересов и подавлению слабого сильным. Неизбежность возникновения подобной проблемы существовала еще полтора

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

века назад и была описана А.И. Васильчиковым: «Администрация и земство, действуя на одном и том же поприще, вращаясь постоянно в одном и том же круге дел, не могут избегать столкновений и пререканий...». Ученый видел ее решение лишь в том, что «взаимные отношения между администрацией и местным учреждением», «предметы ведомства и пределы власти местного самоуправления, все эти главные черты должны быть проведены ясно и одним твердым почерком через все положения, уставы, временные правила и основные законы»¹.

Именно эта задача стояла перед Конституционным Судом РФ при рассмотрении проблемы столкновения интересов органов государственной власти и органов местного самоуправления в Удмуртской Республике.

Не имея возможности в силу ограниченности полномочий повлиять на конституционные положения, высший орган конституционного контроля использовал имеющееся право толкования конституционных положений и соотносимых правовых норм и формирования правовых позиций, как системы выводов и аргументов, имеющих общий характер и оформленных в соответствующих решениях, обязательных для исполнения на всей территории Российской Федерации².

Решая возникшую коллизию между органами государственной власти и органами местного самоуправления, Конституционный Суд РФ ввел в официальный юридический оборот понятие «публичная власть», установив, что, исходя из территориального устройства государства как способа ее организации, на уровне муниципальных образований публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти. Организация публичной власти на местах строится на принципах демократии и децентрализации власти, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти.

Итак, избежать разногласий между органами государственной власти и органами местного самоуправления при осуществлении ими полномочий возможно лишь при наличии строго установленных правил.

Конституционным Судом РФ в исследуемом постановлении было выработано два основных положения:

1) государственная власть и местное самоуправление, которое осуществляется органами, не входящими в систему органов государственной власти, являются способами осуществления власти на конкретной территории;

2) органы государственной власти и органы местного самоуправления являются органами публичной власти.

¹ Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. 3-е изд.: в 2 т. Т. 1. СПб., 1872. С. 7, 12.

² Саликов М.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие и система // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 5. С. 50-51.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”»¹ была сформулирована правовая позиция о том, что публичная власть может быть муниципальной. В частности, в нем определяется, что «публичная власть может быть и муниципальной», «местная публичная власть решает вопросы местного значения», «публичная власть на местах осуществляет функции самоуправления».

Указанная правовая позиция Конституционного Суда РФ завершила формирование концепции о местной (муниципальной) публичной власти, осуществляющей функции местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в общей теории публичной власти и создала основание для обоснования в конституционно-правовой науке ставшей классической формулы «*публичная власть = государственная власть + муниципальная власть*».

Данная констатация властной природы местного самоуправления, ее отражение в правовых позициях высшего судебного органа конституционного контроля имела существенное значение в преодолении инерции предыдущего опыта советского государственного строительства, поскольку традиционно в СССР самоуправление связывалось с общественной самодеятельностью населения и не предполагало наличие властных полномочий, которыми могли обладать только государственные органы². Накопленный исторический опыт привел к ошибочному положению о «безвластности» самоуправления, которое было опровергнуто в практике Конституционного Суда РФ, признавшего органы местного самоуправления субъектами публичной власти.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»³ была сформирована концепция о трех уровнях публичной власти: федеральном, субъектов федерации и местном.

Кроме того, в нем содержится указание на то, что органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют публичную власть от имени народа. Данная правовая позиция имеет принципиально важное значение, поскольку развивает положения ст. 3 Конституции РФ, определяя осуществляемую через органы государственной власти и органы местного самоуправления власть многонационального народа Российской

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

² Дементьев А.Н. Местное самоуправление как уровень публичной власти // Федерализм. 2010. № 1. С. 38.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002.

Федерации как публичную. Это положение, по сути, становится легитимацией публичной власти, на тот момент не имевшей конституционного закрепления.

Совокупность приведенных правовых позиций Конституционного Суда РФ можно представить в виде следующих выводов:

- 1) власть, которая реализуется в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является властью публичной;
- 2) публичная власть осуществляется от имени народа;
- 3) публичная власть осуществляется на трех уровнях: государственном, субъектов федерации и муниципальном.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П¹ «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», в котором содержатся указания на «соответствующий орган публичной власти», «органы публичной власти соответствующих уровней», на органы публичной власти была распространена уровневая классификация публичной власти.

В развитие уровневой классификации публичной власти и ее органов в постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П² «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» было указано, что местное самоуправление является уровнем публичной власти, наиболее тесно связанным с населением.

Указанный тезис развивался и в последующих решениях высшего судебного органа конституционного контроля с указанием на то, что такая «близость» определяется компетенцией местного самоуправления как публичной власти, предназначенной для осуществления совместной, под свою ответственность, деятельности граждан на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций. Вместе с тем, поскольку, как уже было указано, подобное уровневое деление публичной власти является не вполне удачным, в конституционной судебной практике предлагается оперировать понятием не уровней, а форм публичной власти.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 27. Ст. 2804.

² Там же. 2002. № 14. Ст. 1374.

Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»¹, исходя из положений о Российской Федерации как о демократическом федеративном правовом государстве, признающем и гарантирующем местное самоуправление, в целях обеспечения государственного единства и государственной целостности страны делается вывод о наличии единых принципов организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации, в частности принципа единства бюджетной системы как финансово-экономической основы реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления.

На наличие единых, установленных Конституцией РФ принципов организации и функционирования публичной власти указывается и в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации “О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации” в связи с жалобой администрации муниципального образования “Звениговский муниципальный район” Республики Марий Эл»².

В ряде решений Конституционного Суда РФ говорится о конституционных функциях публичной власти. Например, в постановлении 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»³ к их числу высший орган конституционного контроля относит обеспечение прав и свобод человека и гражданина как высшей конституционной ценности.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона “Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в связи с жалобой администрации города Благовещенска»⁴ дополнительно к функциям публичной власти имеется отсылка и к ее задачам, а также функциям и полномочиям органов публичной власти.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

² Там же. 2012. № 15. Ст. 1811.

³ Там же. 2005. № 47. Ст. 4968.

⁴ Там же. 2011. № 1. Ст. 264.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2013 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности статей 4, 5 и пункта 5 статьи 14 Федерального закона “О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации” в связи с запросами Правительства Волгоградской области и Правительства Сахалинской области»¹ присутствует ссылка на обязанности публичной власти, в частности, в рассматриваемом деле по обеспечению реализации гражданами права на жилище.

О нормативных правовых актах органов публичной власти говорится в постановлении Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2017 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.Г. Жукова»².

На необходимость координации деятельности органов публичной власти и взаимодействия между ними, в частности, по вопросам осуществления бюджетного процесса указывается в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации»³.

На конституционную ответственность публичной власти, в частности, за сохранение природы и окружающей среды, непринятие мер, направленных на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков указывается в постановлении Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Тополь”»⁴.

Таким образом, задолго до внесения в Конституцию РФ поправки 2020 года в деятельности Конституционного Суда РФ сформировалась определенная концепция публичной власти в Российской Федерации, которая представлена тремя уровнями публичной власти: государственным федеральным, государственным субъекта федерации и муниципальным, реализуемыми соответствующими органами публичной власти.

Органы публичной власти организованы и функционируют на единых конституционных принципах, перед ними стоят общественно важные задачи, для решения которых они наделены соответствующими полномочи-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 1. Ст. 80.

² Там же. 2017. № 51. Ст. 7912.

³ Там же. 2007. № 2. Ст. 400.

⁴ Там же. 2013. № 11. Ст. 1164.

ями, осуществляют публично значимые функции, вправе издавать нормативные правовые акты и являются субъектами конституционно-правовой ответственности.

Сформированные в практике высшего судебного органа конституционного контроля положения в совокупности свидетельствуют об имеющейся правовой позиции о принципиальном единстве всей системы публичной власти, которая сформулирована в постановлении Конституционного Суда от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»¹.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что основы современной теории публичной власти и большинство проводимых в настоящее время реформ были на протяжении многих лет неоднократно осмыслены Конституционным Судом РФ и отражены в его решениях, в которых последовательно создавалась, институционально оформлялась и развивалась полноценная концепция публичной власти, явившаяся основой разработки соответствующей научной теории.

Выработанная в практике Конституционного Суда РФ модель организации публичной власти была широко поддержана профессиональным научным сообществом. Еще до того, как публичная власть прочно вошла в научное обращение, А.А. Югов научно обосновал деление публичной власти на государственную и муниципальную². С.А. Авакьян обратил внимание на единство сущности публичной власти, обусловленное ст.ст. 1, 3, 10, 11, 12 Конституции РФ, и объективные условия для наличия разных организационных форм ее осуществления³. А.Т. Карасев указал на единый источник публичной власти, и на то, что государственная и муниципальная власть являются формами осуществления народовластия⁴. Е.П. Забелина, рассматривая проблематику муниципальной власти, выделяет способы ее осуществления, выраженные в использовании нормативно установленных форм непосредственной муниципальной демократии и деятельности органов местного самоуправления, а также цель, которая заключается в решении вопросов местного значения⁵.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. II). Ст. 8062.

² Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. 123 с.

³ Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 8.

⁴ Карасев А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание // Проблемы права. 2011. № 1. С. 9-10.

⁵ Забелина Е.П. Муниципальная власть и ее процессуальное обеспечение // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 75.

Указанные выше, а также многие другие работы не только развивают положения Конституции РФ, правовые позиции Конституционного Суда РФ, раскрывая заложенный в них глубинный смысл, но и в своей совокупности формируют основы принципиально новой для отечественной науки конституционного права теории публичной власти.

Окончательное оформление современной конституционно-правовая модель публичной власти с позиции высшего судебного органа конституционного контроля приобрела в Заклучении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»¹ в следующих положениях:

1. Категория «единая система публичной власти» основывается на понятиях «государственность» и «государство», а принцип единой системы публичной власти имплицитно следует из совокупности конституционных положений общего характера.

2. Сущность национальной модели публичной власти заключается в том, что публичная власть осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления, представляющими ее различные уровни, а единая система публичной власти предопределена политическим союзом (объединением) многонационального российского народа.

3. Функциональное предназначение публичной власти заключается в согласованном действии ее различных уровней как единого целого во благо граждан.

4. Органы, входящие в единую систему публичной власти, рассматриваются как общая институциональная система, предназначенная для реализации публичных функций и задач в тесной взаимосвязи федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

5. Под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство государственных органов и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории, что также не исключает возможность организационного взаимодействия.

Итак, решение основной проблемы организации власти в нашей стране, выражающейся в конституционном противоречии между двумя независимыми формами власти: государственной и муниципальной, потребовало последовательной разработки новой модели публичной власти, объединенной в одну систему.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

Использованный Конституционным Судом РФ интегративный подход позволил уклониться от неизбежного столкновения этих двух систем власти вследствие признания факта существования власти публичной в виде объединяющей их надстройки. Такое решение позволило не только исключить дальнейшие противоречия в осуществлении властных полномочий, но и создать полноценную модель организации публичной власти, ставшей в настоящее время одной из фундаментальных основ российской государственности.

В связи с особыми свойствами правовых позиций Конституционного Суда РФ, которые, с одной стороны, являются выводами и аргументами, выявленными в ходе рассмотрения конкретных дел и имеющими общий характер, с другой – обогащают теорию конституционализма и являются неоценимым вкладом в развитие правовой системы страны¹, обозначенная в них конструкция публичной власти приобрела официальный и обязательный характер.

Именно благодаря деятельности Конституционного Суда РФ изложенные в редких научных трудах разрозненные доктринальные положения относительно публичной власти и ее организации за период с 1997 по 2020 год были объединены, систематизированы и оформлены в завершенную модель единой системы публичной власти, которая была единодушно принята научным сообществом и получила в 2020 году конституционное закрепление.

Продолжающаяся конституционная реформа выводит отношения между государственными и муниципальными органами на новый уровень организационного взаимодействия, которое обеспечивает функциональное единство публичной власти, не отрицая самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствуя о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Вместе с тем с внесением в Конституцию РФ изменений деятельность Конституционного Суда РФ по рассмотрению отдельных вопросов, связанных с ее организацией и принятием соответствующих решений, не прекратилась.

Закон о поправке 2020 г., закрепивший новую модель публичной власти, создал для правоприменительной деятельности некоторые проблемы. С одной стороны, эта модель может рассматриваться как вертикаль власти с иерархией входящих в нее органов и подчиненным положением органов местного самоуправления. С другой – как модель, уравнивающая органы государственной власти и органы местного самоуправления, входящие в единую систему публичной власти на равных правах. В результате возможны полярные способы толкования новой модели публичной власти, предполагающие как полную зависимость, так и абсолютную самостоятельность органов местного самоуправления. Для российской правоприменительной практики понимание органов местного самоуправления как подчиненных органам государственной власти является вполне устоявшимся.

¹ Саликов М.С. О сущности правовых позиций Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 15-17.

На данную правовую неясность указывает ряд авторов, в частности Е.В. Виноградова, которая отмечает, что введение в конституционно-правовое пространство современной России категории «публичная власть», объединяющей в единую систему государственную власть и органы местного самоуправления, должно осуществляться без ущемления интересов и прав муниципалитетов¹.

Таким образом, приоритетным направлением дальнейшего развития новой конституционной модели власти является выстраивание баланса полномочий входящих в единую систему публичной власти органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Интересным решением этой проблемы являются положения постановления Конституционного Суда РФ от 21 июля 2021 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Востокфлот”»² о конституционном принципе поддержания доверия к закону и действиям государства (публичной власти). Особенностью является то, что Конституционный Суд РФ фактически соединил категорию государства и категорию публичной власти. Принципиально важным в данном случае является то обстоятельство, что государственная власть, которая раньше понималась как основная власть в государстве, теперь находится в структуре власти публичной наравне с властью муниципальной, а основной властью для государства является власть публичная. Это решение исключает доминирующий характер органов государственной власти над органами местного самоуправления.

В постановлении от 23 ноября 2021 г. № 50-П Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга “Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге” в связи с жалобой граждан А.А. Афиногенова, В.А. Вольского и других»³ содержится ряд принципиальных позиций, указывающих на наличие у органов государственной власти в отношении местного самоуправления регулирующих полномочий. В частности, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция РФ вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, а должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством.

¹ Публичная власть: система, компетенции: монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. Воронеж: Научная книга, 2021. С. 77.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 31. Ст. 5988.

³ Там же. 2021. № 49 (ч. II). Ст. 8396.

Органы государственной власти в рамках своих полномочий по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов призваны оказывать на местное самоуправление как на один из уровней публичной власти регулирующее воздействие, в частности, осуществлять регулирование и защиту права избирать и быть избранным в органы муниципальной власти, а также устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, учитывая также цели государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

Вместе с тем органы государственной власти, реализуя возложенные на них полномочия, не вправе действовать произвольно, а должны соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти.

Положения Конституции РФ о единстве системы публичной власти не подразумевают без соответствующего прямого нормативного указания переноса различных элементов регулирования, в частности конкретных норм голосования в представительном органе (в том числе по кадровым вопросам), на муниципальный уровень публичной власти.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления являются элементом системы публичной власти в Российской Федерации, основное предназначение органов и должностных лиц местного самоуправления состоит в решении вопросов местного значения, направленных на непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения, в которых преобладают коммунально-хозяйственные аспекты, связанные с текущими нуждами и определением перспектив развития муниципального образования.

Вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления затрагиваются в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, статей 10 и 51 Федерального закона “Об охране окружающей среды”, пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”, пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона “Об отходах производства и потребления”, а также пунктов 16-18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования “Городское поселение город Кюдинск Кежемского муниципального района Красноярского края” и администрации Новосибирского района Новосибирской области»¹. В нем указывается, что закрепленный в Конституции РФ принцип единства системы публичной власти, направленный на повышение эффективности ее функциони-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (ч. II). Ст. 4273.

рования, предполагает не только необходимость слаженного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и органов местного самоуправления, но и наличие организационно-правовых и финансовых механизмов данного взаимодействия. Они должны быть основаны на принципе сбалансированного организационного и финансового участия в соответствующем процессе каждого из трех уровней публичной власти с целью обеспечения как развития местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и реализации региональными и федеральными органами государственной власти возложенных на них конституционно значимых функций по обеспечению устойчивого развития территории данного региона и страны в целом.

Вопросы баланса между самостоятельностью местного самоуправления и ее пределами стали предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в постановлении от 22 сентября 2023 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности частей 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области»¹, в котором отмечено, что самостоятельность местного самоуправления как его сущностная черта проявляется в том числе в определенной степени правовой автономии, самостоятельном решении населением вопросов местного значения, а именно через выборные и другие органы местного самоуправления. Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция РФ вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной. Она должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством, как это следует из ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, с учетом того, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132).

Указанные правовые позиции высшего судебного органа конституционного контроля определяют основные принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с известной долей самостоятельности последних, ограниченной в соответствии с общими требованиями соблюдения законодательства и принципом единства системы публичной власти, а также с учетом интересов населения, непосредственное обеспечение жизнедеятельности и текущих нужд которого зависит от органов и должностных лиц местного самоуправления.

Завершая рассмотрение позиций Конституционного Суда РФ по вопросам организации и осуществления публичной власти, следует отметить и тот факт, что отдельные правовые позиции высшего судебного органа конституционного контроля, сформированные в отношении публичной власти, в

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 41. Ст. 7407.

настоящее время не получили нормативного закрепления. Это касается отсылок к иным, кроме органов государственной власти, государственных органов и органов местного самоуправления, субъектам публичной власти.

В частности, в постановлении от 25 июня 2001 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»¹ Конституционный Суд РФ признал наличие публично-властных полномочий у Пенсионного фонда Российской Федерации, а в постановлении от 27 октября 2020 г. № 44-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности” в связи с жалобой Новосибирского областного союза организаций профсоюзов “Федерация профсоюзов Новосибирской области”»² – факт реализации публично-властных функций в деятельности общероссийских профсоюзов.

В приведенных примерах просматриваются основы для выделения таких субъектов, обладающих публичной властью, как общественные объединения. В конституционно-правовой доктрине к подобным субъектам публичной власти также относят политические партии, профсоюзы, общественные палаты³. Однако в рамках текущего реформирования законодательства общественные объединения в качестве субъектов публичной власти не рассматриваются.

Кроме того, научный интерес представляет используемое в решениях Конституционного Суда РФ понятие «должностные лица публичной власти». Впервые оно было включено в постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан»⁴, в котором, рассматривая конституционность нового порядка наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, высший орган конституционного контроля указал, что Конституция РФ допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов должностных лиц публичной власти, непосредственно в ней не поименованных, в качестве избираемых. Далее указанное понятие неоднократно использовалось Конституционным Судом РФ и продолжает использоваться после внесения в Конституцию РФ поправки 2020 года. В постановлении Конституционного Суда РФ от 26 мая

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 27. Ст. 2804.

² Там же. 2020. № 44. Ст. 7060.

³ Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 12-13.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

2022 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности пункта 25 части 1 статьи 13 Федерального закона “О полиции” в связи с жалобой гражданина И.Н. Фролова» указывается, что требования о необходимости, соразмерности и справедливости, предъявляемые к возможным ограничениям конституционных прав и свобод, адресованы любым органам и должностным лицам публичной власти.

Несмотря на использование термина «должностные лица публичной власти» в практике Конституционного Суда РФ, данное понятие в законодательстве не применяется. Не получило оно широкого распространения и в юридической науке. В научных публикациях имеются отсылки к «должностным лицам органов публичной власти»¹, «публичным должностным лицам»², а также исследуемым «должностным лицам публичной власти»³. Вместе с тем последнее понятие применяется преимущественно при изучении различных аспектов юридической ответственности, тогда как вопросы, связанные с содержанием данных понятий, их соотношением, а тем более с особенностями конституционно-правового статуса должностных лиц публичной власти и соотношением его с аналогичным статусом органов публичной власти, до сих пор остаются неисследованными.

Очевидно, эти два обозначенных в правовых позициях высшего судебного органа конституционного контроля направления: первое – расширение перечня субъектов публичной власти с включением в ее единую систему общественных объединений и второе – связанное с включением в нее должностных лиц публичной власти, имеют все основания для их углубленного исследования в конституционно-правовой науке и, возможно, будут учтены при последующих конституционных реформах, получив конституционно-правовое закрепление.

Именно так произошло в 2020 году с концепцией публичной власти, впервые обозначенной Конституционным Судом РФ еще в 1997 году, что является подтверждением ориентирующей⁴ или, как ее еще можно назвать, прогностической функцией его правовых позиций. Конституционный Суд РФ, выполняя свою миссию по выявлению и преодолению дефектов правового регулирования, обеспечению его системности, совершенствованию российского законодательства на основе выявления подлинного конституционно-правового смысла и основных конституционно-правовых

¹ Койтов А.В. Проблемы привлечения к административной ответственности должностных лиц органов публичной власти // Закон. 2013. № 7. С. 124-131.

² Червонюк В.И. Публичные власти и должностные лица публичного права (публичные должностные лица) в механизме властвования // Конституционные права и свободы человека как высшая ценность государства и общества: сб. науч. тр. Всерос. науч.-практ. конф. М., 2023. С. 220-231.

³ Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти: монография. М.: Проспект, 2021. 128 с.

⁴ Орлов К.А. Ориентирующая функция правовых позиций Конституционного Суда РФ // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. Краснодар: Краснодарский ун-т МВД России, 2017. С. 182.

принципов в том числе формирует положения *obiter dictum*, посвященные общим вопросам правового развития¹.

Конституционный Суд РФ, являясь основным создателем современной конституционно-правовой модели публичной власти, продолжает развивать и совершенствовать ее в постановлениях, не только принимая решения, требующие неукоснительного исполнения, но и косвенным образом определяя в них тенденции ее дальнейшего развития.

§ 2. Публичная власть в нормах конституционного права

Как уже было отмечено, понятие «публичная власть» многие годы использовалось в юридической доктрине, с 1997 года стало широко применяться в решениях Конституционного Суда РФ, однако официальное его использование в нормативных правовых актах началось с 4 июля 2020 г., когда вступили в силу одобренные общероссийским голосованием поправки к Конституции РФ.

Было бы неправильным утверждать, что данное понятие в нормативных правовых актах не использовалось. Например, государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445², включала подпрограмму «Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий», в которой содержалось указание на федеральный, региональный и местный (муниципальный) уровни публичной власти. Понятие публичной власти использовалось в законодательстве субъектов РФ, однако такое его использование не оказывало влияния на существовавшую в то время систему организации власти в стране.

До внесения поправки 2020 года в Конституции РФ было закреплено только два вида власти: власть народа и власть государственная. Последняя, исходя из закрепленного в ст. 10 Конституции РФ принципа «разделения властей», подразделялась на такие виды, как законодательная, исполнительная и судебная, а с учетом федеративного характера нашего государства — на государственную власть Российской Федерации и государственную власть субъектов РФ.

¹ Зорькин В.Д. Конституционный контроль как фактор совершенствования российского законодательства // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 86-102.

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3224.

В тексте Конституции РФ местное самоуправление не обозначалось и даже после внесения поправки 2020 года не именуется видом власти, что основывается на исторически сложившейся традиции трактовки местного самоуправления в качестве формы общественной деятельности населения, лишенной властных полномочий, и неготовности общества к осознанию его властной природы.

В дальнейшем безвластный характер местного самоуправления был последовательно опровергнут в решениях Конституционного Суда РФ, в которых последовательно развивалась мысль о том, что органы местного самоуправления являются органами власти, и эта власть именуется муниципальной властью.

Однако несмотря на то, что это понятие давно определено в научной доктрине и практике Конституционного Суда РФ, оно даже в результате поправки 2020 года к Конституции РФ так и не получило нормативного закрепления. В настоящее время широко используемые понятия «муниципальная власть» и «власть местного самоуправления» остаются неофициальными.

Существующая конституционная модель организации власти неоднократно подвергалась критике, на ее недостатки указывал и Президент РФ в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации (далее – Федеральное Собрание) и других выступлениях. Решая возникающие в правоприменительной практике проблемы, Конституционный Суд РФ с 1997 года последовательно создавал новую организационную модель публичной власти.

В результате оказал влияние диалектический закон перехода количественных изменений в качественные, и в послании Федеральному Собранию от 15 января 2020 г.¹ Президент РФ инициировал проведение конституционной реформы системы власти, определив следующие основы новой модели ее организации:

1) исключение разделенности, запутанности полномочий между государственным и муниципальным уровнями власти, разрыв между которыми приводит ко многим проблемам, в том числе в образовании, здравоохранении, и отрицательно сказывается на людях;

2) организация эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами, которое должно быть выстроено на закрепленных в Конституции РФ принципах единой системы публичной власти;

3) придание нового, конституционного, статуса Государственному Совету РФ, призванному обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

На основании Закона о поправке 2020 года в Конституцию РФ были внесены положения, составляющие конституционно-правовые основы организации и функционирования публичной власти.

¹ Рос. газ. 2020. 16 янв.

Таким образом, в дополнение к таким видам власти, как власть народа и государственная власть, в соответствии с поправкой 2020 года, в Конституцию РФ был внесен ряд положений о новом виде власти – власти публичной. Конституционно были закреплены вопросы об организации публичной власти (ч. 1 ст. 67, п. «г» ст. 71); о ее единой системе (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132), об органах публичной власти (п. «е⁵» ст. 83) и ее осуществлении (ч. 3 ст. 131).

Новые конституционные положения о публичной власти в прямом виде не определяют ее сущность и устанавливают соотношение с иными конституционными видами власти. Вместе с тем их системный анализ с учетом соответствующих правовых позиций Конституционного Суда РФ позволяет рассматривать публичную власть как основной вид власти многонационального народа Российской Федерации, власть, которая может осуществляется через органы публичной власти, и в единую систему которой входят органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Такое ее верное понимание, казалось бы, вступает в противоречие с формулировкой ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, в ней иные субъекты, посредством которых народ осуществляет свою власть, кроме органов государственной власти и органов местного самоуправления, не предусмотрены. Но и конституционные положения о публичной власти других субъектов, ее осуществляющих, не определяют. Дословно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ определяет лишь то, что на федеральных территориях организация публичной власти устанавливается федеральным законом. С конституционных позиций это не обязательно должно быть связано с созданием новых органов, публичная власть на федеральных территориях может осуществляться поименованными в Конституции РФ органами государственной власти или органами местного самоуправления или ими совместно. В таком случае никаких противоречий со ст. 3 Конституции РФ не возникает. Однако конституционная практика пошла по иному пути, но об этом будет сказано далее, после рассмотрения вопроса о закреплении в конституционно-правовом законодательстве положений о публичной власти.

Проблема, наблюдаемая при рассмотрении новых положений Конституции РФ о публичной власти, заключается в наличии положений относительно органов публичной власти и органов, входящих в единую систему публичной власти. В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Согласно п. «е⁵» ст. 83 в этих целях он формирует Государственный Совет Российской Федерации (далее – Государственный Совет РФ).

Очевидно, что Конституция РФ разграничивает эти понятия: с одной стороны, существуют органы публичной власти, с другой – органы, входящие в единую систему публичной власти, но основания или принципы их разграничения не устанавливает.

Другая проблема, выявляемая при прочтении конституционных положений о публичной власти, связана с положениями ч. 3 ст. 131 Конституции РФ, которыми установлено, что особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом. Ее изучение совместно с ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, в которой также говорится об особенностях организации публичной власти на федеральных территориях, которые устанавливаются федеральным законом, не позволяет достоверно определить, о каких «других территориях» говорится в ч. 3 ст. 131 Конституции РФ – о федеральных или об иных. И, как следствие, возникает вопрос: если на федеральной территории «Сириус», согласно ст. 67 Конституции РФ и Федеральному закону от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”»¹ (далее – Закон о федеральной территории «Сириус»), был учрежден совершенно новый для Российской Федерации вид органов публичной власти – органы публичной власти федеральной территории, допускает ли ч. 3 ст. 131 Конституции РФ также создание новых видов органов публичной власти, например органов публичной власти городов федерального значения или органов публичной власти административных центров (столиц) субъектов РФ и т.д.?

Обозначенные выше проблемы, а также и другие вопросы возникают при изучении новых положений Конституции РФ о публичной власти. В связи с этим необходимо обратиться к федеральному законодательству, в которое интегрируется новая конституционная модель публичной власти, имеющая как положительные, так и негативные стороны.

В целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, был принят Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»² (далее – Закон о Госсовете). В соответствии с предметом регулирования (ст. 1) указанный закон определяет основы функционирования публичной власти.

Во-первых, он устанавливает нормативное понятие единой системы публичной власти (ст. 2), в которую включены федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления. Важно отметить, что единая система публичной власти – это не просто совокупность указанных органов. Единую систему публичной власти они составляют только при осуществлении взаимодействия, которое реализуется в конституционно установленных пределах и на основе установленных законодательством принципов. Такое взаимодействие, в соответствии с Законом о Госсовете, может быть организационно-правовым, функциональным и фи-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583.

² Там же. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

нансово-бюджетным, в том числе связанным с передачей полномочий от одной формы публичной власти к другой. Целями взаимодействия определены соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, а также создание условий для социально-экономического развития государства.

Иными словами, единая система публичной власти является не статической, а динамической величиной. Только при осуществлении взаимодействия в установленных законом формах и целях органы государственной власти, органы местного самоуправления и иные государственные органы могут считаться единой системой публичной власти в Российской Федерации.

Классифицируя модели того или иного объекта, процесса или явления государственно-правовой реальности с учетом динамики, хронологической последовательности, В.С. Плетников выделяет статические модели, которые отражают состояние характеризуемого объекта без учета временных параметров, возможности изменяться в конкретный период времени, и динамические, которые характеризуют объект во времени¹.

Динамический подход сужает конституционную интерпретацию единой системы публичной власти и ее восприятие высшим судебным органом конституционного контроля. С одной стороны, понятно стремление законодателя показать, что единая система публичной власти – это не просто сумма органов власти, а именно их система как совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство². С другой стороны, для официального понятия оно представляется «перегруженным». Дефиниция должна быть кратким логическим определением, устанавливающим существенные отличительные признаки значения понятия, его содержание и границы³. В связи с этим является избыточным перечисление форм взаимодействия, а также вторая часть провозглашенной цели такого взаимодействия – «создание условий для социально-экономического развития государства». Основная цель деятельности любых органов власти определена в ст. 18 Конституции РФ как обеспечение прав и свобод человека и гражданина, все остальные являются производными и ведущими к достижению главной цели деятельности государства, выполнению его единственной конституционной обязанности «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина» (ст. 2 Конституции РФ).

Характеризующими единую систему публичной власти сущностными ее чертами являются положения о том, что она представляет собой совокупность органов, осуществляющих публичную власть, об их совместной деятельности и ее целевом предназначении.

¹ Плетников В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. № 2. С. 129.

² Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд. перераб. и доп. М.: Республика, 2001. С. 513.

³ Там же. С. 153.

С учетом изъятия избыточных положений и замены термина «взаимодействие», под которым понимается взаимное воздействие различных объектов друг на друга и их взаимообусловленность¹, на более соответствующий процессу достижения поставленной цели термин «совместная деятельность» дефиниция единой системы публичной власти определялась бы как «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы и органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие совместную деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина». Формы, способы и цели взаимодействия могут быть развиты в иных нормах Закона о Госсовете.

Как отмечает О.А. Кожевников, взаимодействие в системе власти – это правовая категория, поэтому оно осуществляется не в произвольной форме, а в соответствии с конституционно установленными пределами и принципами. И если пределы взаимодействия между органами власти конституционному законодательству известны давно – это институт разграничения предметов ведения и полномочий и механизмы передачи полномочий между уровнями власти, то принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определены в ч. 1 ст. 17 указанного закона². К ним относятся: эффективность осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства; самостоятельность осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразность и экономическая обоснованность распределения этих полномочий; гарантированность необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти; открытость, доступность и достоверность информации о деятельности органов публичной власти и своевременность ее предоставления; оценка эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Кроме того, в указанной статье определены иные аспекты взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, которые кратко можно описать в следующих положениях: конкретный порядок взаимодействия определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ; органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке их наделения отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом; федеральные органы исполнительной власти и органы

¹ Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд. перераб. и доп. С. 93.

² Кожевников О.А. Категория «взаимодействие» в рамках формируемой единой системы публичной власти в РФ // Алтайский юридический вестник. 2023. № 3. С. 52.

исполнительной власти субъектов РФ по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий; законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ; при разграничении полномочий между органами местного самоуправления, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования, компетенция соответствующего органа местного самоуправления должна определяться исходя из интересов населения. Остальные положения указанной статьи раскрывают содержание ранее обозначенных принципов взаимодействия.

Внесенные относительно публичной власти в Конституцию РФ изменения существенно повлияли на правовой статус и полномочия Президента РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ теперь данное должностное лицо обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов, входящих в единую систему публичной власти. Заметно изменились президентские полномочия, связанные с осуществлением публичной государственной исполнительной власти. Согласно новой конституционной модели отношения Президента РФ с Правительством Российской Федерации (далее – Правительство РФ) основываются на безусловном приоритете главы государства.

Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Несмотря на то, что формально Президент РФ лишь вносит в Государственную Думу представление по кандидатуре Председателя Правительства РФ, которая ее рассматривает и принимает решение об утверждении или отклонении, после трехкратного отклонения представленных кандидатур он сам вправе назначить Председателя Правительства РФ и в этом случае вправе распустить Государственную Думу.

Президент РФ назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначает на должность после консультаций с Советом Федерации, освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

Президент РФ утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения, определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет самостоятельно, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Согласно Конституции РФ, с учетом поправки 2020 года, Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ, вправе пред-

седательствовать на его заседаниях, принимает решение об отставке Правительства РФ, отставке Председателя Правительства РФ, его заместителей, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет.

В целом при внесении в Конституцию РФ изменений полномочия Президента РФ привели в соответствие с новой системой организации публичной власти. Вместе с тем, как представляется, изменения могли бы коснуться и ст. 85 Конституции РФ, устанавливающей право Президента РФ на использование согласительных процедур. В новой модели власти на главу государства возложена задача по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия всех органов, входящих в единую систему публичной власти, тогда как использование согласительных процедур допустимо лишь для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае наличия разногласий между другими органами, входящими в единую систему публичной власти, например органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, использование таких процедур согласно буквальному толкованию ст. 85 Конституции РФ становится невозможным. Очевидно, что возникли новые задачи, а прежних инструментов для их решения недостаточно. Данная проблема может быть решена в рамках расширительного толкования указанной статьи с учетом взаимосвязи указанных Конституционным Судом РФ конституционных положений или уже в процессе новой конституционной реформы.

В рамках конституционной реформы был принят Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, в котором раскрываются особенности правового положения Правительства РФ как органа публичной власти.

В связи с введением новой модели публичной власти серьезные изменения претерпела система органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно Федеральному закону от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»² и иным федеральным законам систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ, иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ, а также мировые судьи, которые являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в единой системе публичной власти в стране осуществляют в конституционно

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

² Там же. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

установленных пределах свои полномочия и несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность, а также обеспечивают соответствие федеральному законодательству конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ и осуществляемой ими деятельности.

Справедливой критике подвергались отдельные положения указанного закона, в том числе и его наименование¹, которое не соответствует п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящему к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, п. 1 ст. 77 Конституции РФ, определяющему, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленными в федеральном законе. И если ранее соответствующий закон так и именовался «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», то в настоящее время, исходя из наименования нового закона, он устанавливает общие принципы организации всей публичной власти в субъектах РФ.

Полноценная нормативная интеграция органов местного самоуправления в единую систему публичной власти несколько «затянулась», что связано с длительностью принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», проект которого был внесен на рассмотрение еще в декабре 2021 года², но в связи с наличием большого количества изменений его принятие замедлилось. Вследствие этого в настоящее время продолжает действовать Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, имеющий большое количество внесенных в него изменений, свидетельствующих о том, что концепция закона утрачена и что рассматривать его как эффективный инструмент регулирования местного самоуправления в новых реалиях единой системы публичной власти довольно сложно.

Другим значимым изменением системы власти в стране стало появление новых органов публичной власти – органов публичной власти федеральной территории.

В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, предусматривающей возможность создания на территории страны федеральных территорий, За-

¹ Саликов М.С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (есть ли место федерализму?) // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. № 4. С. 98-99.

² Информационный ресурс Государственной Думы. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения 15.09.2023).

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

коном о федеральной территории «Сириус» была создана одноименная федеральная территория, для управления которой была образована система органов публичной власти федеральной территории.

Согласно закону систему органов публичной власти федеральной территории «Сириус» образуют:

- 1) Совет федеральной территории «Сириус» – представительный орган, возглавляемый председателем;
- 2) администрация федеральной территории «Сириус» – исполнительно-распорядительный орган, возглавляемый главой администрации;
- 3) иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус».

Совет федеральной территории «Сириус» формируется сроком на пять лет в составе 17 членов, из которых: 3 – назначаются Президентом РФ, 3 – Правительством РФ, 1 – Губернатором Краснодарского края, 9 – избираются населением непосредственно, а также глава администрации федеральной территории «Сириус», который входит в состав Совета по должности.

Председатель Совета федеральной территории «Сириус» избирается на должность по представлению Президента Российской Федерации. Он вправе представлять федеральную территорию «Сириус» без доверенности в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами, организациями, в том числе международными организациями, наделен правом подписания и обнародования нормативных правовых актов федеральной территории «Сириус». Согласно п. 17 ч. 5 ст. 27 Устава федеральной территории «Сириус», утвержденного 19 ноября 2021 г. № 1-3/16¹, он вправе от имени федеральной территории выступать в суде, приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности. Эти полномочия характеризуют его как высшее должностное лицо федеральной территории.

Администрация федеральной территории «Сириус» является исполнительно-распорядительным органом. Ее структуру определяет и ей руководит на принципах единоначалия глава администрации федеральной территории «Сириус».

Глава администрации федеральной территории «Сириус» возглавляет администрацию федеральной территории «Сириус», он назначается Советом федеральной территории «Сириус» на срок до пяти лет. Для назначения установлены следующие цензы:

- 1) гражданства – гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- 2) возрастной – достигший возраста 30 лет;
- 3) оседлости – постоянно проживающий в Российской Федерации.

¹ Федеральная территория «Сириус». URL: <https://sirius.gov.ru/ustav> (дата обращения: 15.09.2023).

К иным органам публичной власти федеральной территории «Сириус» относятся:

1) контрольно-счетная палата федеральной территории «Сириус» – постоянно действующий орган внешнего государственного и муниципального финансового контроля федеральной территории;

2) градостроительный совет – постоянно действующий коллегиальный орган при Совете федеральной территории, созданный для организации работы по нормативно-правовому сопровождению специального регулирования градостроительной деятельности, для комплексного и оперативного решения ее вопросов, обеспечения формирования благоприятной городской среды, а также в целях сохранения, использования и популяризации объектов олимпийского спортивного, культурного и природного наследия;

3) уполномоченный по вопросам местного самоуправления федеральной территории «Сириус» – лицо, которое осуществляет деятельность, направленную на обеспечение гарантий прав на осуществление местного самоуправления населением в границах федеральной территории.

Интересен статус территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус», которая является постоянно действующим органом, организующим выборы и референдумы различного уровня. Данный орган не входит в систему органов публичной власти федеральной территории и является государственным органом.

На первый взгляд, структура органов публичной власти федеральной территории «Сириус» не вызывает вопросов. В системе этих органов существует представительный орган, исполнительный орган и Председатель Совета – высшее должностное лицо федеральной территории, а также иные вспомогательные органы, в том числе осуществляющие финансовый контроль, обеспечение прав граждан.

Несмотря на то, что конституционное требование о разделении властей применимо только к власти государственной, в системе органов государственной власти федеральной территории «Сириус» присутствует разделение полномочий нормотворческих и исполнительных, а также установлен запрет на их совмещение.

Вместе с тем, как уже было отмечено, основная проблема заключается в самом статусе органов публичной власти федеральной территории. Во-первых, в соответствии с законодательством указанные органы власти не входят в единую систему публичной власти. Во-вторых, в ст. 3 Конституции РФ они не поименованы среди субъектов, посредством которых народ осуществляет свою власть. В-третьих, указанные органы власти могут быть одновременно наделены правом осуществления отдельных полномочий Российской Федерации по исключительным предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, полномочий органов государственной власти субъекта РФ, а также полномочий органов местного самоуправления на основании соглашений.

Таким образом, органы публичной власти федеральной территории «Сириус» заменяют собой органы публичной власти всех трех уровней: федерального, субъектов РФ и местного, ставя саму идею о трехуровневой организации публичной власти в Российской Федерации под сомнение.

Следующая проблема заключается в фактической «подмене» органами публичной власти федеральной территории «Сириус» органов местного самоуправления, поскольку первые осуществляют их полномочия. Формально положения ст. 12 Конституции РФ, запрещающие вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, не нарушаются, так как в ней не сказано о системе органов публичной власти федеральной территории. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, но в рассматриваемом случае органы местного самоуправления подменяются органами публичной власти федеральной территории, которые в единую систему публичной власти в Российской Федерации не входят.

Как представляется, нормативная «путаница» в вопросе правового статуса органов публичной власти федеральной территории будет являться причиной критического обсуждения в научных трудах, но указанный вид органов публичной власти, несомненно, должен быть включен в ее единую систему, а при подготовке текста новой конституции эти органы необходимо учесть в перечне субъектов, посредством которых народ осуществляет свою власть.

§ 3. Единая система публичной власти: несоответствие нормативного и доктринального подходов

Возможно, вторым по значимости после конституционализации публичной власти изменением в результате конституционной реформы 2020 года стало закрепление в Конституции РФ положений о ее единой системе. Несмотря на то, что эти изменения диалектически взаимосвязаны, поскольку без публичной власти невозможна ее единая система, а публичная власть должна быть определенным образом структурирована, что предполагает построение некоей ее системы, в исследовательском плане эти понятия следует различать и рассматривать отдельно друг от друга.

Публичная власть как вид общественной власти является материей, объективно существующей, которая с обретением правовой формы лишь приобрела нормативно-официальный характер. Публичная власть не была «придумана» в ходе конституционной реформы, она была лишь официально признана. Если при исследовании публичной власти выявляются какие-либо недостатки, то они, как правило, связаны с дефектами, допущенными при ее нормативно-правовом закреплении, или с различными подходами к ее интерпретации.

Единая система публичной власти является конструкцией, которая была искусственно создана и нормативно закреплена. В отличие от публичной власти, основные положения о которой были выверены и апробированы в практике Конституционного Суда РФ, модель ее единой системы является относительно новой и малоисследованной, в связи с чем при ее создании могли быть и были допущены просчеты, которым посвящен данный параграф работы.

Без конституционализации публичной власти нормативные предписания о ее единой системе были бы бессмысленны, поэтому данный вид власти получил конституционное закрепление. Основная причина всей конституционной реформы, о чем уже говорилось, заключалась в преодолении противоречий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, или, как отмечают некоторые авторы, государственной властью и местным самоуправлением, в «разрушении непреодолимой стены», возведенной статьей 12 Конституции РФ. Но реформа изменила устоявшееся положение о том, что *публичная власть – это «государственная власть + местное самоуправление»*, создав принципиально новую единую систему публичной власти, о необходимости формирования которой неоднократно говорилось в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию.

Впервые тезис о выстраивании непротиворечивой системы власти прозвучал в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г., которое так и именовалось: «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»¹. В Послании Президент РФ, отмечая важность единства правового пространства страны, указывал на необходимость обеспечения единства основных принципов для всех трех уровней власти.

О важности обеспечения эффективной власти, сотрудничестве всех институтов государственной и муниципальной власти, единственным источником которой является народ, который вправе спрашивать власть в целом о качестве ее действий и эффективности, было сказано в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»².

В Послании от 30 марта 1999 г.³ Президент РФ отметил необходимость построения единой исполнительной вертикали власти, препятствием на пути к которой на тот момент была незавершенность процесса разграничения предметов ведения и распределения полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением. Наряду с этим важная роль в выстраивании вертикали исполнительной власти отводилась

¹ Рос. газ. 1997. 7 марта.

² Там же. 1998. 24 февр.

³ Там же. 1999. 31 марта.

договорному регулированию, так называемым внутригосударственным договорам, которые были призваны конкретизировать общие принципы и направления государственной, региональной и национальной политики. Однако договорное регулирование оказалось неэффективным, как нормативно-правовое. Поэтому договорное регулирование не вошло в практику, чего нельзя сказать об обозначенной цели, для достижения которой был использован ресурс федерального законодательства.

На необходимость поиска возможных вариантов преодоления существующего между органами государственной власти и органами местного самоуправления нормативного барьера, который объективно препятствовал выстраиванию вертикали власти и укреплению государства указывалось в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2001 г.¹

В Послании от 5 ноября 2008 г.² отмечено, что конституционные положения о единой системе исполнительной власти, которую образуют федеральные органы и органы исполнительной власти субъектов РФ, так и не реализованы, не налажена схема эффективного взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами власти субъектов РФ. Это явилось основанием для дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего вопросы их взаимодействия.

Одним из важнейших среди перечисленных стало Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г.³, в котором все ранее указанные в посланиях и иных выступлениях Президента РФ идеи и положения обрели завершенные очертания в виде конституционно закрепленной единой системы публичной власти, которая позволит обеспечить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. Таким образом, Президентом РФ было обозначено, что способов законодательного регулирования для построения указанной системы уже недостаточно и без внесения в Конституцию РФ изменений достичь указанной цели не представляется возможным. Именно для конституционного закрепления единства государственных и муниципальных органов в рамках системы публичной власти в первую очередь была инициирована конституционная реформа 2020 года, остальные вопросы носили второстепенный характер, но, несомненно, конституционно значимый. На это, в частности, указывает и наименование Закона о поправке 2020 г. – «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Но, как было отмечено, закрепленная в Конституции РФ единая система публичной власти вышла за рамки обозначенной цели, не ограничившись одной только интеграцией органов государственной власти и органов местного самоуправления. Этому способствовала формулировка ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, в которой вместо нормы о том, что «органы

¹ Рос. газ. 2001. 4 апр.

² Там же. 2008. 6 нояб.

³ Там же. 2020. 16 янв.

местного самоуправления и органы государственной власти образуют единую систему публичной власти», было указано, что они в нее входят. Такая конструкция данной статьи оставила перечень субъектов, которые могут входить в единую систему публичной власти, открытым.

Завершением этого вопроса стало принятие Закона о Госсовете (ч. 1 ст. 2), определившего, что в единую систему публичной власти в Российской Федерации входят федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности.

Таким образом, было создано нормативное противоречие, рассмотренное выше, заключающееся в том, что органы публичной власти федеральной территории, образованные в соответствии с Конституцией РФ, не вошли в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Следует отметить, что понятие единой системы публичной власти включает в себя также положения о взаимодействии органов, входящих в нее. Кроме того, ч. 2 ст. 2 Закона о Госсовете содержит понятие «координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти», под которым понимается система действий и решений, направленных на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляемых и принимаемых в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ, а также в пределах своей компетенции Правительством РФ, Государственным Советом РФ, другими органами публичной власти.

Таким образом, необходимо отметить, что органы публичной власти федеральной территории «Сириус» не участвуют во взаимодействии с органами, входящими в единую систему публичной власти, а Президент РФ и другие субъекты, наделенные этими полномочиями, не вправе обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие указанных органов. Такая фактически установленная в действующем законодательстве модель единой системы публичной власти представляется, как минимум, нелогичной.

Еще одной проблемой правового регулирования является несоответствие установленного Конституцией РФ понятия «единая система публичной власти в Российской Федерации» закреплённому в Законе о Госсовете определению «единая система публичной власти» без указания на Российскую Федерацию. Возникает дилемма, либо существуют две единые системы публичной власти: одна – Российской Федерации, вторая просто единая система публичной власти, имеющая отношение только к деятельности Госсовета, либо эта система единственная, но тогда остается неясным, почему в нее не вошли органы публичной власти федеральной территории, которые являются органами, осуществляющими публичную власть в Российской Федерации.

Необходимо отметить и тот факт, что Конституционным Судом РФ единая система публичной власти рассматривается в качестве конституционного принципа. Как отмечено в заключении Конституционного Суда РФ

от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»¹ принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции РФ, вместе с тем имплицитно следует из ряда конституционных положений:

1) о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России (преамбула Конституции РФ);

2) о России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ);

3) о единственном источнике власти – многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем суверенитета, который распространяется на всю территорию России, и осуществляющем свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 1 и 2 ст. 3, ч. 1 ст. 4 Конституции РФ);

4) об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72).

Таким образом, как отметил высший судебный орган конституционного контроля, категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа. Поскольку общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ, органы местного самоуправления вместе с тем входят в политический союз (объединение) многонационального русского народа и, значит, в единую систему публичной власти.

Местное самоуправление, являясь коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно выражением власти местного сообщества, в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и прежде всего с органами государственной власти субъектов РФ.

Функциональное предназначение единства публичной власти рассматривается в контексте ст. 2 и 18 Конституции РФ, определяющей, что

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, что, несомненно, предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Изложенные положения означают, что под единством системы публичной власти Конституционный Суд РФ понимает прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Однако это не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий.

Данный подход, связанный с пониманием единой системы публичной власти в качестве принципа конституционно-правового регулирования, является логичным и обоснованным и не может вызывать никаких сомнений, поскольку был многократно осмыслен и апробирован Конституционным Судом РФ за его многолетнюю практику.

Вместе с тем и Конституция РФ, и Закон о Госсовете, и иное законодательство исходит из того, что единая система публичной власти является не конституционно-правовым принципом построения власти в стране, а конкретной конституционно-правовой моделью ее организации. В качестве модели организации власти данная система понимается и в правовой доктрине.

Исследуя крайне сложное понятие модели как категории юридической науки, В.С. Плетников выделяет структурные, функциональные, сущностные модели объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни. Структурные модели представлены, как правило, количественными и качественными характеристиками субъектов или образований, составляющих материальную основу. Функциональные модели позволяют выявить прямые и обратные связи, возникающие между структурными элементами модели и внешней средой. Сущностные (субстанциональные) модели отражают глубинную внутреннюю основу исследуемого объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни. В целом модель представляет собой образ (интеллектуально-волевое отражение) объекта, процесса или явления, в достаточной степени повторяющий его существенные свойства, в юриспруденции данная модель выступает в качестве интеллектуально-волевого описания соответственно объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни, включая в себя описание (характеристику) элементов, составляющих его основу. Юридическая модель максимально достоверно отражает существенные свойства описываемого объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни¹.

¹ Плетников В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. № 2. С. 124-127.

Рассматривая конституционно-правовую модель единой системы публичной власти, следует выделять в ней организационный и функциональный аспекты. Они органически следуют из базовых принципов построения системы публичной власти, организационного и функционального аспектов единства составляющих ее субъектов¹.

Организационно конституционно-правовая модель единой системы публичной власти отражает ее статику, являясь совокупностью составляющих ее элементов и взаимосвязей между ними. Поскольку обозначенная модель исследуется в рамках юридической науки, то элементы, ее составляющие, являются известными правовыми категориями – это органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления.

Функционально конституционно-правовая модель единой системы публичной власти характеризуется через ее деятельность и проявляется в динамике происходящих между составляющими ее элементами процессов. В функциональной характеристике указанной модели реализуются полномочия ее органов, осуществляется их взаимодействие и координация.

Организационный аспект конституционно-правовой модели единой системы публичной власти лишь характеризует ее потенциал, тогда как в функциональном аспекте проявляется ее целевое предназначение, выражающееся в соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, а также в создании условий для социально-экономического развития государства.

Каждый из органов, входящих в единую систему публичной власти, в объеме возложенных полномочий также преследует достижение указанной цели, но только их объединение в рамках конституционно-правовой модели позволяет достичь синергетического эффекта, многократно повышая эффективность всей системы и составляющих ее элементов.

Построение такой эффективной модели единой системы публичной власти предполагается Конституцией РФ, Законом о Госсовете и иным законодательством, закрепляющим ее организационные и функциональные основы. Вместе с тем существует концептуальная проблема, препятствующая достижению указанной цели. Она заключается в неверных исходных посылах, использованных при организационном построении модели единой системы публичной власти, и объясняется несоответствием ее включения в законодательство доктринальному пониманию.

Закрепленная в конституционном законодательстве модель единой системы публичной власти представляет ее исключительно как власть, осуществляемую органами, в элементный состав которых входят только федеральные органы государственной власти, органы государственной власти

¹ Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 52-55.

субъектов федерации, иные государственные органы и органы местного самоуправления. Органы публичной власти федеральной территории «Сириус» остались за рамками этой модели.

М.Н. Кобзарь-Фролова выделяет признаки, позволяющие отнести органы публичной власти федеральной территории «Сириус» к единой системе публичной власти:

– осуществление деятельности на основе Конституции Российской Федерации и в соответствии с конституционными принципами;

– порядок деятельности регламентируется соответствующим федеральным конституционным законом или федеральным законом Российской Федерации;

– в основу деятельности положен принцип организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти;

– целевое назначение органа – соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства¹. На наш взгляд, с данной позицией следует согласиться.

Необходимо отметить, что органы публичной власти федеральной территории «Сириус» вполне отвечают всем перечисленным требованиям, однако в единую систему публичной власти в Российской Федерации они не включены.

Из нормативной конструкции единой системы публичной власти полностью исключены ее непосредственные формы, указанные в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ в качестве высших форм непосредственного выражения власти народа, а именно референдум и выборы. Очевидно, что она, именуясь «единой системой» вместе с тем не включает в качестве составных элементов ни органы публичной власти федеральной территории, ни непосредственные формы осуществления публичной власти, тем самым исключая институты непосредственной демократии. Данное нормативное регулирование является не только неполным, но и не соответствующим статьям 1 и 3 Конституции РФ, устанавливающим демократический характер государства и основные формы народовластия.

Кроме того, данная нормативная конструкция не учитывает формирующуюся в конституционно-правовой науке и конституционной судебной практике тенденцию отнесения общественных объединений к числу субъектов, посредством которых народ может осуществлять свою власть.

Обращаясь к науке конституционного права, можно заметить, что большинство авторов рассматривают конституционно-правовую модель единой системы публичной власти гораздо шире, чем это сделано в Законе о Госсовете.

Как справедливо отмечает А.Ю. Улянов, система публичной власти является не просто совокупностью всех входящих в нее органов, а более

¹ Публичная власть: система, компетенции: монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. Воронеж: Научная книга, 2021. С. 51.

сложной категорией, которая учитывает виды публичной власти, уровни ее организации, отношения и взаимосвязи между элементами этой системы. Данная система является сложным механизмом, который охватывает различные элементы этой системы, находящиеся в постоянном взаимодействии¹.

По мнению И.В. Иванова, публичная власть представлена всей совокупностью органов публичной власти, их должностными лицами, но вместе с тем не сводится только к ним и способна реализовываться в институтах непосредственной демократии. Совокупность таких институтов прямой демократии, как референдум, выборы, сход граждан, составляет публичную власть².

Указывая на то, что в конституционном праве публичную власть следует рассматривать шире – как принадлежность всей полноты власти народу, который осуществляет ее не только через органы государственной власти, но и непосредственно, В.А. Лебедев предлагает включить в ее систему прямые формы народовластия, поскольку Конституция РФ это прямо предусматривает. Поддерживаются и предложения о включении в единую систему публичной власти институтов гражданского общества³.

К.А. Ишеков, присоединяясь к мнению С.А. Авакьяна, указывает, что публичная власть включает в себя не только власть государственную и власть местного самоуправления, но и власть, реализуемую объединениями граждан⁴.

Последовательно отстаивает необходимость отнесения общественных объединений к субъектам публичной власти и включения их в ее единую систему Г.Н. Чеботарев. С учетом очевидного и признанного в конституционной судебной практике наличия публичных функций у таких общественных объединений, как политические партии, профсоюзы, общественные палаты, ученый справедливо считает их неотъемлемым элементом единой системы публичной власти⁵. Власть местного самоуправления, согласно актам международного уровня, имеет явно выраженную общественную составляющую⁶,

¹ Ульянов А.Ю. Основные научные подходы к пониманию эффективности публичной власти в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2023. № 8. С. 22.

² Иванов И.В. Принципы публичной власти Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 7. С. 13-14.

³ Лебедев В.А. Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 32.

⁴ Ишеков К.А. Общие принципы организации и деятельности органов публичной власти в субъектах Российской Федерации: содержание и правовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 7. С. 13-14.

⁵ Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 12-14.

⁶ Троицкая А.А. Дороги, которые мы выбираем: международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 37.

и его органы являются конституционно закрепленной частью единой системы публичной власти. Поэтому отсутствуют препятствия для официального признания общественных объединений носителями публичной власти и включения органов управления общественными объединениями в ее единую систему.

Таким образом, доктринальная конституционно-правовая модель единой системы публичной власти предполагает включение в нее непосредственных форм государственных и муниципальных органов, а также органов общественных объединений, осуществляющих публично-властные функции. Данные формы народовластия выступают формами публичной власти и, являясь объединенными в органически целостную единую систему, взаимодействуют между собой, тем самым приобретая свойства, отличные от их единичного существования и действия.

Такое принципиальное противоречие нормативной модели единой системы публичной власти доктринальной модели указывает на то, что на каком-то этапе конституционной реформы была допущена ошибка. Идеи единства власти многие годы обсуждались на разных площадках, приобретая все больше сторонников. Концепция и структура публичной власти более 20 лет прорабатывалась Конституционным Судом РФ. Вместе с тем отсутствие единства в понимании как публичной власти, так и ее единой системы не только среди лиц, участвующих в законодательном процессе, но и в среде научной общественности породило рассматриваемое противоречие.

Важно отметить тот факт, что положения Конституции РФ не вступают в противоречие с доктринальной моделью единой системы публичной власти. Конституционная норма о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 132) не исключает внесения в нее иных элементов, в том числе представительных форм ее осуществления и иных органов, обладающих публично-властными функциями.

В Законе о Госсовете была допущена погрешность, поэтому Е.В. Гриценко справедливо указывает, что закон вышел за пределы заявленного регулирования¹, да и за пределы своего наименования тоже. Именно в этом акте было закреплено неточное определение единой системы публичной власти, причем не «единой системы публичной власти в Российской Федерации», о которой сказано в Конституции РФ, а «единой системы публичной власти».

На интересную особенность определения единой системы публичной власти, закрепленного в указанном законе, указал Ю.В. Ким. Традиционно отмечая, что фактический состав субъектов публичной власти шире, чем состав, вошедший в нормативную модель единой системы публичной власти,

¹ Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 52-55.

ученый сравнил ее с узкой трактовкой механизма государства, который рассматривается как совокупность органов государства¹.

Развивая эту мысль, можно прийти к выводу о том, что при закреплении в Законе о Госсовете единой системы публичной власти законодатель учитывал только органы, ее осуществляющие, к которым, согласно действующему законодательству, относятся:

- 1) федеральные органы государственной власти;
- 2) иные государственные органы Российской Федерации;
- 3) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) иные государственные органы субъектов Российской Федерации;
- 5) органы местного самоуправления;
- 6) органы публичной власти федеральной территории «Сириус».

В итоге при формулировании определения единой системы публичной власти, которое было закреплено в ч. 1 ст. 2 Закона о Госсовете, иные государственные органы Российской Федерации и иные государственные органы субъектов РФ были соединены в объеме понятия «иные государственные органы» (наряду с этим органы государственной власти не соединили), а органы публичной власти федеральной территории «Сириус» по неизвестной причине не вошли в перечень ее субъектов.

Такое сужение смысла, заложенного в конституционных положениях, в определении единой системы публичной власти, утвержденном Законом о Госсовете, создало рассматриваемое противоречие и вытекающие из него проблемы.

В качестве решения сложившейся ситуации можно предложить введение, наряду с понятием единой системой публичной власти в Российской Федерации, понятия «единая система органов публичной власти». Поскольку, как справедливо заметил Ю.В. Ким, да и многие другие авторы, установленное в Законе о Госсовете понятие охватывает своим объемом только органы, осуществляющие публичную власть, правильнее именовать их совокупность единой системой органов публичной власти.

На такую систему указывает и ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, в которой установлено, что Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, отметим, что не всей единой системы публичной власти в Российской Федерации, а именно органов, входящих в нее.

Развивая данную мысль, можно по аналогии с ранее известной формулой: *«публичная власть = государственная власть + местное самоуправление»* предложить новую: *единая система публичной власти в Российской Федерации = непосредственные формы осуществления народовластия + единая система органов публичной власти*. Такая конструкция публичной

¹ Ким Ю.В. Конституционная модель публично-властной организации в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 26-27.

власти соответствует ее доктринальному представлению и согласуется с положениями Конституции РФ.

Реализация указанного подхода в законодательстве потребует внесения изменений в ч. 1 ст. 2 Закона о Госсовете следующего содержания: «Под единой системой органов публичной власти понимаются органы государственной власти, иные государственные органы, органы публичной власти федеральных территорий, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие свою деятельность в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства».

С учетом возможного официального признания общественных объединений, реализующих публично-властные функции, субъектами единой системы публичной власти, установленными в указанной статье Закона о Госсовете, в предложенной редакции перечень субъектов единой системы органов публичной власти после слов «органы местного самоуправления» может быть дополнен словами «уполномоченные органы общественных объединений, в соответствии федеральным законом реализующие публично-властные функции».

Понятие единой системы публичной власти в Российской Федерации, которая включает в себя как непосредственные формы ее осуществления, так и единую систему органов публичной власти, как представляется, не требует нормативного установления. Это должно относиться к сфере юридической доктрины и выступать предметом исследования юридической науки, получая в ней свое наполнение и развитие, что позволит развивать как единую систему органов публичной власти, так и непосредственные формы ее осуществления в рамках теоретических моделей, придавая официальный статус только тем изменениям, которые прошли апробацию и поддерживаются большинством.

Напротив, нормативное установление понятия «единая система органов публичной власти» имеет важное прикладное значение, поскольку является конституционно-правовой основой для организации их совместной деятельности, основанной на взаимодействии, согласованном функционировании, решении всего объема задач, возложенных на органы публичной власти, в соответствии с компетенцией. Именно компетенция органов публичной власти должна стать основой их совместной деятельности как единой системы.

Отмечая недостаточную интеграцию нового конституционного принципа единства публичной власти в текущее регулирование, В.Д. Зорькин указывает на необходимость четкого соблюдения компетенционных границ

в общих рамках механизма публичной власти с учетом конституционных принципов федерализма и самостоятельности местного самоуправления¹.

На необходимость сбалансированности распределения властных полномочий органов публичной власти указывает и А.В. Безруков². На основании этого распределение компетенции между различными органами публичной власти, сбалансированное разграничение полномочий между ними является крайне важной задачей, решаемой законодательством.

Наряду с жестким закреплением компетенции различных органов публичной власти, в целях наиболее эффективного решения отдельных задач следует развивать такие предусмотренные в конституционно-правовом законодательстве гибкие инструменты ее перераспределения, как передача или делегирование полномочий. Подобное сочетание нормативно установленной компетенции и процедур перераспределения полномочий с выделением ресурсов, необходимых для их исполнения, позволит единой системе органов публичной власти осуществлять эффективную совместную деятельность в конституционно установленных целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина и развития государства.

Таким образом, обозначая несоответствие нормативного и доктринального подходов к пониманию единой системы публичной власти, следует отметить, что заложенная в данной модели идея с помощью достигаемого синергетического эффекта имеет важное значение для дальнейшего развития российской государственности. Вполне очевидно, что самое широкое научное видение указанной единой системы в совокупности с непосредственными и представительными формами народовластия не может иметь нормативного закрепления в силу различных способов реализации власти. Такое ее понимание относится исключительно к доктринальной сфере. Вместе с тем несоответствие использованного в законодательстве понятия «единая система публичной власти» его содержанию также не вызывает сомнений.

С целью разрешения указанного противоречия предлагается использовать в нормативно-правовой и правоприменительной сферах категорию «единая система органов публичной власти», относя к ней органы государства, органы местного самоуправления и органы публичной власти федеральных территорий. Понятие «единая система публичной власти» следует использовать для характеристики всей системы народовластия в стране и в подобном расширительном толковании применять данный термин как в конституционно-правовой науке, так и в практике конституционного строительства.

¹ Зорькин В.Д. Конституционный контроль как фактор совершенствования российского законодательства // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 100.

² Безруков А.В. Правовая природа публичной власти в России: взгляд конституционалиста // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11. С. 10.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Внесенные в Конституцию Российской Федерации в соответствии с поправкой 2020 года изменения явились началом конституционной реформы, направленной на концептуальный пересмотр всей системы власти в стране. Конституционное право, основу предмета которого составляют властные отношения, призвано целостно урегулировать новую систему власти, создав ее новую непротиворечивую модель. На решение этой задачи ориентирована и одноименная отрасль юридической науки, для которой, как показало исследование, понятие публичной власти в сложившихся конкретно-исторических условиях приобрело новый смысл, абсолютно неизвестный до 1997 года.

В тех редких случаях, когда указанное понятие использовалось в до-революционной и советской государственно-правовой науке, оно означало власть государственную или «государствозподобную», а также выступало синонимом власти общественной или политической. Новое звучание публичная власть впервые получила в решении Конституционного Суда РФ как термин, объединяющий власть, осуществляемую органами государства и органами местного самоуправления, и с 1999 года данное его значение в конституционно-правовой науке стало основным. За 20 лет исследований была выработана, последовательно обоснована и единодушно принята современная концепция публичной власти, представленная как соединение государственной власти и власти местного самоуправления. Идея объединения власти основывалась на ее едином источнике – многонациональном народе Российской Федерации.

Несмотря на то, что до 2020 года понятие «публичная власть» за счет конституционной судебной практики и научных исследований обрело новый смысл, для конституционного законодательства оно продолжало оставаться неизвестным. Все изменилось в результате внесения в Конституцию РФ поправки, которая создала нормативный каркас принципиально новой конституционно-правовой модели публичной власти и ее единой системы, инициировала масштабные конституционно-правовые преобразования.

Закрепление в Конституции РФ положений относительно публичной власти, органов публичной власти и единой системы публичной власти, получивших дальнейшее развитие в законодательстве, не явилось формальной легализацией устоявшейся в правовых позициях Конституционного Суда РФ модели о публичной власти как власти, реализуемой органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Это лишь одно из значений, которое исследуемое понятие может приобретать. В связи с тем, что официальное нормативное определение оно так и не получило, в науке конституционного права публичная власть может рассматриваться как вид общественной власти, как способность оказывать воздействие на граждан и их объединения, делая свои решения обязатель-

ными для исполнения, как народовластие в его широком понимании, как правоотношение, а также как органы, данной властью наделенные и ее осуществляющие. И это далеко не полный перечень значений, которыми исследователи наделяют новый конституционный институт в поисках его сущности.

В поисках истинного значения данного понятия предлагаются различные его классификации, среди которых в зависимости от исследовательского подхода принято выделять модели, уровни, виды и формы публичной власти. Деление публичной власти на уровни и формы является наиболее распространенным. Несмотря на то, что уровневая классификация публичной власти используется в решениях Конституционного Суда РФ, в работе обоснована ее уязвимость и ограниченность представительными формами, как и в случае деления публичной власти на виды. В качестве основы типологизации публичной власти предложено использовать понятие формы, которое позволяет охарактеризовать не только государственную, муниципальную и публичную власть федеральных территорий, но и непосредственные формы публичной власти, основными из которых Конституция РФ определяет референдум и выборы. Формы публичной власти характеризуют внешнее проявление ее сущности в публично-властных конституционных правоотношениях и выражаются в конкретных способах ее реализации.

Деление публичной власти на представительные формы обусловлено территориальным делением государства. Их можно классифицировать на государственную (федеральную и субъектов федерации), муниципальную публичную власть и публичную власть федеральной территории. Непосредственные формы подразделяются на высшие конституционные (референдум и выборы), конституционные (участие в управлении делами государства, публичные мероприятия и обращения) и конституционно-правовые (отзыв выборных лиц, сходы, собрания, конференции граждан; гражданская правотворческая инициатива граждан и др.). Этот перечень не является закрытым, поскольку народ, как единственный источник власти в стране, не может быть искусственно ограничен в выборе способов ее осуществления.

С учетом актуальности темы исследования в науке в настоящее время разработано большое количество определений публичной власти. Все они отражают различные ее особенности. Исходя из наиболее выраженных признаков, в самом широком смысле публичную власть предложено рассматривать как осуществляемую непосредственно или через уполномоченные органы общественную власть, которая, исходя от многонационального народа Российской Федерации, способна подчинять своей воле, принимать решения, обязательные для исполнения на всей территории страны или ее части, в целях удовлетворения общих (публичных) интересов.

Все население Российской Федерации в виде его многонационального народа, выступая единственным источником публичной власти, использует ее непосредственно либо делегирует соответствующим органам в целях обеспечения прав и свобод личности, общественного согласия и стабильности, создания условий для достойной жизни, достижения благополучия и процветания страны.

Исследование позволило выявить существенные противоречия между концептуальной доктринальной моделью публичной власти, основанной на положениях Конституции РФ, и ее реализацией в текущем законодательстве. Закрепленная в нем нормативная конструкция единой системы публичной власти не охватывает все субъекты, ей обладающие и ее реализующие. Это лишь отчасти раскрывает замысел конституционных положений о единой системе публичной власти, в которой органы государства и органы местного самоуправления составляют ее основу, но не образуют всю систему. В таком виде единая система публичной власти лишается ее непосредственных форм осуществления, а также органов публичной власти федеральных территорий, органов управления общественных объединений.

Если, как было предложено в работе, именовать совокупность органов, которая в соответствии с Законом о госсовете составляет единую систему публичной власти, единой системой органов публичной власти, то она продолжает оставаться неполной, поскольку не включает в себя органы публичной власти федеральной территории. Несмотря на то, что под единством публичной власти изначально предполагалось рассматривать функциональное единство органов государства и органов местного самоуправления, а также их организационное взаимодействие, категория «единство», использованная в отношении публичной власти, предполагает объединение всех форм ее осуществления.

Органы, входящие в единую систему публичной власти, должны рассматриваться как общая институциональная система, предназначенная для реализации публичных функций и задач в их тесной взаимосвязи и под общим руководством Президента РФ, который, в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, должен обеспечивать их согласованное функционирование и взаимодействие. Непосредственные формы публичной власти являются особыми способами ее выражения. В отношении каждой из этих форм существует установленная процедура реализации и способ исполнения принятых решений. Только во взаимодействии непосредственных и представительных форм публичной власти выражается подлинный демократический характер государства.

В результате единую систему публичной власти следует рассматривать как соединение единой системы органов публичной власти и непосредственных форм ее осуществления. Такое ее представление является логически верным, непротиворечивым и соответствующим конституционным положениям.

Завершая исследование, следует утверждать, что в современной отечественной науке конституционного права на основе отдельных положений о публичной власти возникла ее целостная теория. Она основывается на новой модели публичной власти, созданной в результате поправки 2020 года к Конституции РФ. Эти изменения легли в основу масштабной конституционной реформы, полностью меняющей основы организации и осуществления власти в стране. В настоящее время публичная власть «пронизывает» всю конституционно-правовую материю и предполагается, что она будет

являться самым важным конституционным институтом власти, интегрирующим в себе все остальные ее виды.

Все вышесказанное ставит перед наукой конституционного права ответственные задачи доктринального обоснования новой конституционно-правовой модели публичной власти, дальнейшего ее развития и совершенствования. В зоне особого внимания должны находиться вопросы развития эффективного взаимодействия между органами государства и органами местного самоуправления в интересах единственного источника власти – многонационального народа Российской Федерации.

Представленные в работе положения относительно публичной власти и ее единой системы, выработаны на основе интегративного подхода и направлены на развитие понятийного аппарата, упорядочение используемой терминологии, укрепление теоретико-правовых основ публичной власти, совершенствование конституционной судебной практики, а также на определение направлений дальнейшего научного исследования в данной области публично-правовых наук.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010.
2. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5-11.
3. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 639 с.
4. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 7-13.
5. Авдеев Д.А. Принципы организации публичной власти в России // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2021. № 3. С. 112-120.
6. Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 51-57.
7. Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23-28.
8. Безруков А.В. Конституционное единство публичной власти как условие эффективного противодействия преступности в России // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики. Материалы XXV международной научно-практической конференции. Красноярск, 2022. С. 14-16.
9. Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2017. 51 с.
10. Безруков А.В. Правовая природа публичной власти в России: взгляд конституционалиста // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11. С. 7-11.
11. Белых А.К. Политическая организация общества и социалистическое управление. Л: Изд-во ЛГУ, 1967. 215 с.
12. Васильева В.П. Анализ психологического понимания власти // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2006. № 8. С. 112-121.
13. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. 3-е изд.: в 2 т. СПб., 1872.
14. Винокуров В.А. Законодательство о публичной власти в России: проблемы понятия и содержания // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 1. С. 34-37.
15. Вопросы теории и практики публичной власти: коллективная монография / отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2005. 232 с.

16. Воробьева О.А. О понятии публичной власти // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2010. № 3. С. 82-88.
17. Воронов А.М. Предмет современного административного права в контексте Основного Закона // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 48-53.
18. Головкин А.А., Основин В.С., Кабышев В.Т. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР: Государственно-правовое исследование. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975. – 216 с. // Правоведение. 1976. № 4. С. 130-132.
19. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Том III. Органы местного управления. Часть первая. С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1883. 384 с.
20. Грачев Н.И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 4. С. 8-19.
21. Григорян Л.А. Советы – органы власти и народного самоуправления. М.: Юрид. лит., 1965. 235 с.
22. Григорян Л.А. Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления // Советское государство и право. 1969. № 3. С. 83-92.
23. Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 50-57.
24. Дементьев А.Н. Местное самоуправление как уровень публичной власти // Федерализм. 2010. № 1. С. 37-58.
25. Дементьев А.Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 18-24.
26. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. Перевод А. Ященко, В. Краснокутского, Б. Сыромятникова. М.: Типография т-ва И.Д. Сытина, 1908. 957 с.
27. Забелина Е.П. Муниципальная власть и ее процессуальное обеспечение // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 74-79.
28. Зборовский Г.Е. Об отношениях социологии и власти: некоторые уроки прошлого и настоящего // Социум и власть. 2014. № 4. С. 7-12.
29. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт.
30. Зорькин В.Д. Конституционный контроль как фактор совершенствования российского законодательства // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 86-102.
31. Зубаиров М.Г. Выборные органы власти и управления Новгородской и Псковской феодальных республик // Правовое государство: теория и практика. 2020. № 1. С. 21-27.

32. Иванов И.В. Принципы публичной власти Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 7. С. 13-17.

33. Ишеков К.А. Общие принципы организации и деятельности органов публичной власти в субъектах Российской Федерации: содержание и правовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 7. С. 13-17.

34. Карасев А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание // Проблемы права. 2011. № 1. С. 8-12.

35. Карасев А.Т., Савоськин А.В., Морозова А.С. Представительная власть как вид публичной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 6. С. 135-140.

36. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР: Государственно-правовое исследование. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975. 216 с.

37. Ким Ю.В. Конституционная модель публично-властной организации в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 25-34.

38. Кожевников О.А. Категория «взаимодействие» в рамках формируемой единой системы публичной власти в РФ // Алтайский юридический вестник. 2023. № 3. С. 49-55.

39. Кожевников О.А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 69-73.

40. Койтов А.В. Проблемы привлечения к административной ответственности должностных лиц органов публичной власти // Закон. 2013. № 7. С. 124-131.

41. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М.: Издание бр. Башмаковых, 1912. 306 с.

42. Конева Н.С. Развитие доктрины публичной власти в России // Университетские правовые диалоги: материалы Международной научно-практической конференции, 30-31 марта 2023 г. / под ред. Е.В. Титовой. Челябинск: Изд. центр ЮУрГУ, 2023. Ч. I. С. 95-98.

43. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М.: Норма, 2008. 543 с.

44. Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 20-21 апр. 2000 г. / отв. ред. В.Д. Перевалов. Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2001. 465 с.

45. Коркунов Н. М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Ч. 1. Государство и его элементы. С.-Пб.: Типография М. Меркушева, 1906. 163 с.

46. Коркунов Н.М. Русское государственное право: Пособие к лекциям. 6-е изд. Т. 1-2. С.-Пб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1908-1909.

47. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. 443 с.
48. Лебедев В.А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 5-9.
49. Лебедев В.А. Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 31-36.
50. Лунгу Е.В. Конституционные правоотношения в науке конституционного права Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 34. С. 89-96.
51. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: учебное пособие. М.: Закон и право, 1997. 157 с.
52. Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации / отв. ред. В.А. Виноградов, А.А. Ларичев. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. 228 с.
53. Николаев В.К., Николаев К.А., Романов А.А. К вопросу о сущности публичной власти // Теория государства и права. 2020. № 2. С. 152-166.
54. Орлов К.А. Ориентирующая функция правовых позиций Конституционного Суда РФ // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 182-186.
55. Останин О.В. Публичная власть: понятие, свойства // Гуманитарный вестник Военной академии Ракетных войск стратегического назначения. 2018. № 1. С. 129-134.
56. Плетников В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. № 2. С. 121-135.
57. Понкин И.В., Редькина А.И. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 37. С. 249-259.
58. Попондопуло В.Ф. Предмет юридической науки // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 9-15.
59. Правоохранительная функция государства и проблемы защиты финансово-экономических основ публичной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М.: ОКТЬ, 1999. 135 с.
60. Публичная власть: система, компетенции: монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. Воронеж: Научная книга, 2021. 237 с.
61. Реформа организации публичной власти: основные направления реализации: монография / отв. ред. А.Е. Постников, Л.В. Андриченко. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 200 с.
62. Романчук И.С. Психологическая концепция государственной власти // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 25. С. 15-19.

63. Саликов М.С. О сущности правовых позиций Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 14-17.
64. Саликов М.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие и система // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 5. С. 49-59.
65. Саликов М.С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (есть ли место федерализму?) // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. № 4. С. 96-104.
66. Саломаткин А.С. Аппарат органов публичной власти: организация работы: учебное пособие. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2021. 100 с.
67. Свод основных государственных законов Российской империи. В пяти книгах. Книга первая. Т. I-III. – С.-Петербург: Русское книжное товарищество «Дъятель», 1912.
68. Севрюгин В.Е. От административной ответственности к административному судопроизводству // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 41-43.
69. Система публичной власти в Российской Федерации: учебно-практическое пособие / И.А. Андреева, И.В. Гончаров, Ю.Л. Корабельникова и др. М.: Акад. управления МВД России, 2023. 136 с.
70. Советское конституционное право / под ред. С.И. Русиновой, В.А. Рянжина. Л.: Изд-во ЛГУ, 1975. 463 с.
71. Современные проблемы организации публичной власти: монография / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
72. Степанов И.М. Конституция и политика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Наука, 1984. 173 с.
73. Сухолинский П.Р. Власть в догосударственных социальных системах // Право и государство: теория и практика. 2013. № 6. С. 79-84.
74. Тимофеев Н.С. К поиску ориентиров и критериев эффективности публичных властей // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 43-49.
75. Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1968. 199 с.
76. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова. 4-е изд., доп. М., 2006. 938 с.
77. Троицкая А.А. Дороги, которые мы выбираем: международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 29-37.
78. Ульянов А.Ю. Основные научные подходы к пониманию эффективности публичной власти в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2023. № 8. С. 17-27.
79. Федоровских А.А. Власть: аналитика понятия и феномена // Вопросы управления. 2015. № 3. С. 23-32.
80. Филиппов Г.Г. Социальная организация и публичная власть: автореферат дис. ... д-ра филос. наук. М., 1988. 33 с.

81. Филиппова Н.А. Публичная власть в современном государстве: правовые основы организации: учебное пособие. Сургут: ИЦ СурГУ, 2017. 82 с.
82. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд. перераб. и доп. М.: Республика, 2001. 719 с.
83. Фокин К.В. Эволюции власти: (прото)политическое поведение у животных // МЕТОД: Московский ежегодник трудов из обществоведческих дисциплин. 2021. С. 256-257.
84. Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 9-17.
85. Червонюк В.И. Предмет (предметные области) и нормативная структура конституционного права в современном правовом дискурсе // Государство и право. 2020. № 2. С. 50–68.
86. Червонюк В.И. Публичные власти и должностные лица публичного права (публичные должностные лица) в механизме властвования // Конституционные права и свободы человека как высшая ценность государства и общества: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 2023. С. 220-231.
87. Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: учебник. М.: Юристъ, 2002. 474 с.
88. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 3-13.
89. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12-15.
90. Чиркин В.Е. Публичная власть на евразийском пространстве: основы юридической классификации // Евразийский юридический журнал. 2015. № 6. С. 18-24.
91. Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. 174 с.
92. Шайхутдинова Р.Р. Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 65-68.
93. Эбзеев Б.С. Предмет конституционного права: историчность содержания и тенденции развития // Государство и право. 2019. № 7. С. 54-67.
94. Югов А.А. Органы публичной власти в свете конституционной реформы – 2020: понятие и основные признаки // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 3-9.
95. Югов А.А. Органы публичной власти по законодательству России: электронная монография. Казань: Бук, 2021. 122 с.
96. Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Изд-во УРГЮА, 1999. 123 с.
97. Югов А.А. Система осуществления публичной власти в Российской Федерации: электронная монография. Казань: Бук, 2022. 172 с.
98. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти: монография. М.: Проспект, 2021. 128 с.

Научное издание

Мещеряков Александр Николаевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Редактирование: *Е.А. Пыжова*
Дизайн обложки: *Е.К. Калашикова*
Тиражирование: *А.И. Кубрина*

Подписано в печать 26.12.2023. Формат 60x84/16.
Усл. печ. л. 5,0. Заказ № 088.
Тираж 100 экз. Цена свободная.

Научно-исследовательский
и редакционно-издательский отдел
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников МВД России
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75.

ISBN 978-5-93160-352-0

