

Конституционно-правовой принцип единства системы публичной власти в Российской Федерации: становление и развитие

Аннотация. В статье представлены существующие в научной литературе точки зрения на понятие «публичная власть». При их рассмотрении автор выделяет и обосновывает 2 этапа: до принятия Конституции РФ 1993 г. и после внесения в нее поправок в июле 2020 г. На первом этапе публичная власть отождествлялась с властью государственной. На втором этапе термин «публичная власть» в Конституции России употребляется в качестве обобщающего понятия, включающего в себя государственные органы и органы местного самоуправления, которые, взаимодействуя между собой, действуют как властная вертикаль на разных уровнях и, дополняя друг друга, обеспечивают единство системы публичной власти в Российской Федерации. Автор обосновывает вывод о том, что понятие публичной власти, принцип единства ее системы и иные вопросы, вытекающие из конституционно-правового регулирования, получили свое развитие в законодательных актах. Анализируются нормативные акты, решения Конституционного Суда РФ по рассматриваемому вопросу и делаются соответствующие выводы.

Ключевые слова: Конституция РФ, публичная власть, единство системы публичной власти, Государственный Совет РФ, местное самоуправление, государственная власть.



**Рената Рамилевна
ШАЙХУТДИНОВА,**

аспирант кафедры
конституционного и
муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
renata1204@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.151-159

RENATA R. SHAYKHUTDINOVA,

postgraduate student

of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

renata1204@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Constitutional and Legal Principle of Unity of the System of Public Power in the Russian Federation: Formation and Development

Abstract. The article presents various points of view existing in the scientific literature on the concept of "public power". When considering them, the author identifies and justifies two stages: before the adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993 and after amendments to it in July 2020. At the first stage, public power was identified with state power. At the

© Р. Р. Шайхутдинова, 2022

second stage, the term “public power” in the Constitution of Russia is used as a generalizing concept that includes state bodies and local self-government bodies, which, interacting with each other, act as a power vertical at different levels and, simultaneously, complementing each other, ensure the unity of the system of public power in the Russian Federation. The author substantiates the conclusion that the concept of public power, the principle of unity of its system and other issues arising from constitutional and legal regulation have been developed in legislative acts. They analyze normative acts, decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the issue under consideration and draw appropriate conclusions.

Keywords: *The Constitution of the Russian Federation, public power, unity of the system of public power, the State Council of the Russian Federation, local self-government, state power.*

Категория власти, подчинение одних индивидов другим всегда являлись неотъемлемой чертой любого человеческого общества. Как известно, возникновение публичной власти исторически связано с появлением государственности в письменных источниках права, ее наличие приобретает статус важнейшего признака государства. Истоки зарождения публичной власти берут свое начало в древности, в период, когда человеческое общество, достигнув определенного этапа развития, благодаря наличию интеллекта и волевых качеств смогло преодолеть различные инстинкты, существование, основанное на физической силе, и подняться на вершину живой природы, при этом сохраняя иерархическую стратификацию общества, предполагающую подчинение одних индивидов (классов, групп) другим¹.

Власть — это возможность распоряжаться, управлять, подчинять своей воле других членов общества. Власть народа — это в первую очередь публичная власть. В научной литературе публичная власть долгое время фактически отождествлялась с властью государственной². Такое отождествление понятий В. Е. Чиркин³ объясняет неточным переводом таких терминов, как public authority и public power, содержащихся в Европейской хартии местного самоуправления⁴. Они были переведены как «государственная власть».

Несмотря на то, что понятие «публичная власть» до внесения поправок в Конституцию РФ в июле 2020 г. в ней отсутствовало, однако некоторые положения, содержащие признаки, свойственные публичной власти, в тексте Основного закона

¹ Упоров И. В., Шеуджен Н. А., Швец А. А. Публичная власть как социальный институт и признак государства: социально-правовая природа и генезис в динамике концептуальных подходов // Право и практика. 2021. № 1. С. 28.

² См., например: Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск : Изд-во Томского ун-та, 1975. С. 65.

³ Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 3.

⁴ Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

все же содержались. В качестве примера можно привести конституционные нормы, характеризующие Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления; закрепляющие приоритет прав и свобод человека и гражданина, принцип народовластия и др.⁵

После принятия Конституции РФ 1993 г. термин «публичная власть» начал употребляться как родовое, обобщающее понятие, объединяющее государственную власть Российской Федерации, государственную власть субъектов РФ и местное самоуправление⁶.

В научной литературе категорию публичной власти рассматривали и как широкое конституционно-правовое явление, в основе которого лежит, во-первых, принадлежность всей полноты власти многонациональному народу России, а во-вторых, ее реализация в трех формах: государственной, общественной и местной⁷.

Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно употреблял термин «публичная власть». Так, в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»⁸ Суд указывает, что «на этом (муниципальном. — Р. Ш.) уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти».

В другом постановлении Конституционный Суд России заключил, что «публичная власть может быть и муниципальной»⁹. При этом «органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению возложенных на местное самоуправление задач, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне»¹⁰.

⁵ Лебедев В. А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 5.

⁶ См.: Лебедев В. А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 5.

⁷ Авакьян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ 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» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.



Президент РФ неоднократно обращал внимание на то, что в Конституции России прослеживается определенный разрыв между уровнями власти, имея в виду государственный и муниципальный уровни; необходима вертикаль государственной и местной власти, но в рамках Конституции России¹¹. Представляется, что такая вертикаль, которая охватывается понятием «публичная власть», поправкой в Конституцию РФ в 2020 г. была создана.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России указал, что четкая реализация своих полномочий каждым из уровней власти, их тесное взаимодействие друг с другом, деловое партнерство должны явиться основой и гарантией выполнения задач, касающихся повышения качества жизни граждан России¹².

14 марта 2020 г. был принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹³, который содержал важную для российского конституционного законодательства новеллу — нормативное закрепление категории публичной власти, что получило свое отражение уже в наименовании указанного Закона, а основы ее организации были включены во многие конституционно-правовые нормы.

В тексте Конституции РФ термин «публичная власть» употребляется шесть раз. Так, Основной закон относит организацию публичной власти к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71). В части 1 ст. 67 говорится об организации публичной власти на федеральных территориях. Частью 2 ст. 80 на Президента РФ возлагается обязанность обеспечения и взаимодействия органов, которые входят в единую систему публичной власти.

В целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти Президент РФ формирует Государственный Совет (п. «е5» ст. 83). Конституция РФ устанавливает возможность закрепления федеральным законом особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на иных территориях (ч. 3 ст. 131).

Сам термин «публичная власть» в тексте Конституции РФ раскрыт не был, хотя при подготовке поправок данный вопрос обсуждался в рамках рабочей группы¹⁴. С. А. Авакьян вносил предложение о закреплении следующей дефиниции

¹¹ Путин: вертикаль между местной и государственной властью должна быть, но в рамках Конституции. 2019 // URL: <https://tass.ru/politika/7027947> (дата обращения: 10 февраля 2022 г.).

¹² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>; Заседание Совета по развитию местного самоуправления от 30 января 2020 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.

¹³ Закон 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» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹⁴ Распоряжение Президента РФ от 15 января 2020 г. № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 3. Ст. 251.

исследуемого понятия в проектируемой статье 70.1 Конституции РФ: «На всей территории Российской Федерации обеспечиваются верховенство и обязательность решений публичной власти как власти многонационального народа России. Публичную власть осуществляют федеральная государственная власть, государственная власть субъектов Российской Федерации и местное самоуправление при содействии и под контролем институтов гражданского общества»¹⁵. Как указывалось профессором, такое определение смогло бы подчеркнуть единство территориального пространства публичной власти, а также уровни ее реализации и между тем уйти от понимания публичной власти как власти исключительно органов. Тем не менее конечный вариант поправок в Основной закон не содержал данного определения.

Наряду с понятием публичной власти, поправками в Конституцию РФ был закреплён принцип единства системы публичной власти, который нашел отражение в ч. 3 ст. 132. Указанная формулировка породила ряд вопросов, в частности о соотношении понятий «система публичной власти» и «единая система публичной власти», требующих дополнительного осмысления. С точки зрения философии любая система как совокупность взаимосвязанных элементов обладает внутренним единством. Следует учитывать, что тот или иной элемент системы может быть частью другой системы — более широкой или, наоборот узкой.

Нами разделяется высказанная в литературе точка зрения о том, что, закрепив в тексте Конституции РФ словосочетание «единая система публичной власти», законодателем тем самым подчеркнуты более четкая устойчивость, согласованность, внутреннее единство, взаимосвязь и взаимозависимость всех элементов, входящих в систему публичной власти¹⁶.

В развитие конституционных положений о единой системе публичной власти в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁷ (далее — Закон о Госсовете) закреплено понятие единой системы публичной власти, которая включает в себя: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, а также органы местного самоуправления.

Следует отметить, что ни Конституция РФ, ни приведенный выше Закон не уточняют, образуют ли перечисленные в понятии органы единую систему публичной власти и входят ли, помимо перечисленных, в эту систему другие субъекты.

Анализируя труды научного сообщества, стоит сказать, что в настоящее время правоведами по-разному оценивается структура публичной власти, которая получила закрепление в Конституции России и Федеральном законе о Госсовете.

Мы поддерживаем высказанную в научной литературе точку зрения о том, что структура единой системы публичной власти должна быть дополнена

¹⁵ Султанов Е. Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации // Ученые записки Казанского университета. Серия : Гуманитарные науки. 2020. Т. 162. № 2. С. 11—12.

¹⁶ Лебедев В. А. Народовластие и публичная власть. С. 4—5.

¹⁷ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.



общественными организациями и объединениями, в числе которых политические партии, участники шествий, демонстраций, различные формы общественных движений¹⁸.

В. А. Лебедев, помимо общественной власти, предлагает включить в единую систему публичной власти прямые формы народовластия, так как высшим выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В обоснование данного суждения профессор обращает внимание на положения ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, которая гласит, что народ является не только носителем суверенитета, но и выступает как единственный источник власти, осуществляющий свою власть на каждом из ее уровней¹⁹.

Признание народа в качестве верховного носителя государственной власти является выражением народного суверенитета. Это значит, что народ, ни с кем не деля свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было сил, использует исключительно в своих интересах²⁰. В статье 3 Конституции РФ указывается: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

С другой стороны, анализируя нововведения, Е. Б. Султанов считает, что формулировка указанной статьи вовсе не означает, что в единую систему публичной власти входят лишь перечисленные органы. Как отмечает автор, публичная власть, выступая в качестве проявления власти многонационального народа нашего государства, безусловно, включает и прямые формы народовластия. Содержание ст. 3 Конституции РФ не оставляет в этом никаких сомнений. Думается, что единая система публичной власти будет также содержать формы выражения власти многонационального народа субъектов Российской Федерации и населения муниципальных образований²¹.

Как справедливо отмечает С. А. Авакьян, публичная власть в Российской Федерации осуществляется: всем российским народом; его частью, которая проживает на определенной территории (в субъекте РФ, муниципальном образовании); представителями, которые избраны народом, сформированными народом органами и, наконец, производными от них органами²².

Представляется, что многонациональный народ как единственный источник власти выступает и в роли единственного источника принципа единой системы публичной власти. Это, главным образом, связано с тем, что общенациональные интересы, которые служат ориентиром при реализации своих полномочий публично-властными органами, входящими в единую систему публичной власти, укрепляют их взаимосвязь и взаимодействие.

¹⁸ Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 20.

¹⁹ Лебедев В. А. Народовластие и публичная власть. С. 5.

²⁰ См.: Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедура) : монография. М. : Формула права, 2006. С. 8.

²¹ Султанов Е. Б. Указ. соч. С. 13.

²² См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2019. С. 355—356.

Поддерживая приведенные выше точки зрения, также отметим, что игнорирование вышеупомянутых элементов публичной власти противоречит ее природе, которая предполагает, что публичная власть должна создаваться на основе принципов демократизма и народовластия.

Также заслуживает внимания ст. 9 Закона о Госсовете, регламентирующая состав членов Государственного Совета РФ. Согласно указанной норме обязательными его членами являются лица, замещающие государственные должности в высших органах законодательной и исполнительной власти, а также высшие должностные лица субъектов РФ. Вместе с тем устанавливается, что по решению Президента РФ в состав Госсвета могут быть включены представители политических партий, которые имеют фракции в Государственной Думе, а также представители местного самоуправления.

Возможность включения политических партий как института гражданского общества в состав Госсвета России может свидетельствовать о расширительном толковании законодателем системы публичной власти и включении в нее соответствующих элементов. При этом исходя из того, что в соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона о Госсвете местное самоуправление входит в единую систему публичной власти, представляется не совсем обоснованным включение представителей местного самоуправления в качестве необязательного элемента состава Госсвета России.

Так или иначе, на наш взгляд, в целях устранения правовой неопределенности вопрос о нормативном закреплении иных форм власти в качестве элементов единой системы публичной власти требует дальнейшего осмысления.

Развитием концепции единой системы публичной власти явилось принятие Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²³ (далее — Закон № 414-ФЗ), который направлен на совершенствование механизмов организации и взаимодействия действующих на территории субъектов Федерации органов публичной власти (федеральных, региональных, местных). Основой названного Закона стали положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁴.

При этом в настоящее время организация деятельности органов государственной власти субъектов РФ рассматривается с точки зрения их вхождения в единую систему публичной власти. Данный критерий нашел отражение во многих положениях Закона № 414-ФЗ, в частности в принципах деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации. Так, помимо уже имеющихся и в большинстве своем вытекающих из норм Конституции, таких как: обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2); верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4); государственная и территориальная целостность Российской Федерации (ч. 3 ст. 4); распространение суверенитета Российской

²³ СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.

²⁴ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.



Федерации на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4) и т. д.), в Законе № 414-ФЗ получили закрепление новые принципы:

- гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;
- обеспечения гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;
- государственного контроля (надзора), парламентского контроля и общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

Выступая в качестве руководящих начал деятельности органов публичной власти, эти принципы предопределяют развитие указанной сферы. В этой связи, как представляется, не только их формальная регламентация, но и фактическое соблюдение должны стать решением проблем недостаточного финансирования полномочий органов местного самоуправления, информированности населения о деятельности органов публичной власти и т.д.

Таким образом, создана модель единой системы публичной власти на территории субъекта РФ, нацеленная на создание условий для устойчивого комплексного социально-экономического развития каждого субъекта Российской Федерации — в интересах государства, общества и населения.

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается проект федерального закона № 403618 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»²⁵. Предполагается, что в целях реализации конституционных основ единства системы публичной власти законопроектом будет выстраиваться новая модель организации и функционирования органов местного самоуправления. После принятия соответствующих законодательных актов необходимо будет внесение соответствующих поправок в конституции и уставы субъектов Российской Федерации, в уставы муниципальных образований.

Таким образом, принцип единства системы публичной власти, который ранее имел только доктринальное оформление, приобрел нормативно-правовое закрепление. Регламентация на уровне Конституции России понятия «публичная власть» является значимой новеллой. Она закладывает основу для изучения, осмысления и совершенствования связей между органами государственной власти и местного самоуправления, которые должны функционировать в рамках единой системы. При этом ведущую роль в построении единой системы публичной власти играет дальнейшая реализация данного принципа как в законодательной, так и правоприменительной практике.

В настоящее время парламентом Российской Федерации осуществляется работа по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с поставленными Президентом России задачами, касающимися выстраивания вертикали власти, главным принципом которой является единство ее системы.

²⁵ Проект федерального закона № 403618 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. 2021 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11 марта 2022 г.).

Представляется, что уже существующие законодательные положения о единстве системы публичной власти создают потенциал для ее эффективной организации и осуществления на всех уровнях. Более того, они открывают новый этап конституционного развития государства, ориентированного на достижение благополучия граждан страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2020. — Т. 1. — 864 с.
2. *Авакьян С. А.* Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. — 2018. — № 4 (33). — С. 7—13.
3. *Ким А. И.* Государственная власть и народное представительство в СССР. — Томск : Изд-во Томского ун-та, 1975.
4. *Комарова В. В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). — М. : Формула права, 2006. — 560 с.
5. *Лебедев В. А.* Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. — 2010. — № 25. — С. 5—9.
6. *Лебедев В. А.* Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 3. — С. 3—6.
7. *Султанов Е. Б.* Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации // Ученые записки Казанского университета. — Серия : Гуманитарные науки. — 2020. — Т. 162. — № 2. — С. 9—16.
8. *Упоров И. В., Шеуджен Н. А., Швец А. А.* Публичная власть как социальный институт и признак государства: социально-правовая природа и генезис в динамике концептуальных подходов // Право и практика. — 2021. — № 1. — С. 24—30.
9. *Чертков А. Н.* Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 10. — С. 19—23.
10. *Чиркин В. Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. — 2009. — № 7 (151). — С. 3—13.