



Ксения Ивановна КОРСУН,

преподаватель кафедры конституционного права
Уральского юридического института МВД России
(г. Екатеринбург)

korsunksenia@mail.ru

СИСТЕМА ЕДИНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННОЕ ТОЛКОВАНИЕ И РЕАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

THE SYSTEM OF UNIFIED PUBLIC AUTHORITY IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL INTERPRETATION AND REAL PRACTICE

В российском конституционализме появилась новая категория – система единой публичной власти. Поправки 2020 года в Основной закон государства закрепили, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Однако Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» содержит несколько иную трактовку категории «система единой публичной власти». В статье автор последовательно анализирует положения части 3 статьи 132 Конституции РФ и названного Федерального закона, приходя к выводу о том, что на практике в систему единой публичной власти входят не только органы государственной власти и местного самоуправления. Как элемент новизны в статье предложена авторская формулировка категории «публичная власть», а также проведена комплексная систематизация признаков публичной власти.

In Russian constitutionalism, a new category has emerged - the system of unified public power. The 2020 amendments to the Basic Law of the State established that local self-government bodies and state authorities are part of a single system of public power. However, the Federal Law «On the State Council of the Russian Federation» contains a slightly different interpretation of the category «system of unified public authority». In the article, the author consistently analyzes the provisions of part 3 of Article 132 of the Constitution of the Russian Federation and the above-mentioned Federal Law, coming to the conclusion that in practice, the system of unified public power includes not only state authorities and local self-government. As an element of novelty, the author's formulation of the category «public power» is proposed in the article, and a comprehensive systematization of the signs of public power is carried out.

Ключевые слова: публичная власть, система единой публичной власти, государственная власть, местное самоуправление, поправки в Конституцию РФ.

Keywords: public power, the system of unified public power, state power, local self-government, amendments to the Constitution of the Russian Federation.

2020 год был знаковым для теории и практики российского конституционализма. Впервые Основной закон страны претерпел столь масштабные изменения. Преобразованиям подверглись главы с третьей по восьмую, всего поправки затронули более сорока статей Конституции Российской Фе-

дерации, плюс были добавлены пять новых статей со знаком «1».

Вопрос о необходимости конституционных перемен поднимался правоведами на протяжении последних нескольких лет [1; 6; 10-12] и обосновывался в первую очередь «отставанием» конституционных положений



от стремительно развивающейся реальности. Последние два десятилетия свидетельствуют о развитии всех сфер жизни общества: социальной, научной, технической. Соответственно, и законодательство должно отражать современные реалии, не превращаясь в «мертвые нормы» и «пережитки прошлого». И в первую очередь это касается Основного закона.

Начало конституционного реформирования задал Президент Российской Федерации, обращаясь к Совету Федерации Российской Федерации с ежегодным посланием¹, в котором озвучил основные направления предстоящих преобразований. В своей речи Глава государства подчеркнул, что не видит «необходимости в принятии новой Конституции, так как действующая еще не исчерпала весь свой потенциал». Изменения коснулись социальной, политической, экономической сфер жизни государства. Отдельного внимания заслуживает новая концепция организации публичной власти.

Публичная власть выделена от народа и выражает его волю. В толковом словаре термин «публичный» означает «общественный, находящийся в распоряжении общества, устроенный для общества, не частный»².

Отметим, что сам термин «публичная власть» довольно активно используется в официальных нормативных правовых актах федерального³ и регионального⁴ уровней, а в 2020 году получил закрепление и в Конституции Российской Федерации, однако легального определения понятия «публичная власть» в российском конституционализме до сих пор нет.

Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 года ввели в конструкцию статьи 132 новое понятие – «система единой публичной власти», и согласно задумке законодателя в данную систему входят органы государственной власти и органы местного самоуправления. Но так ли это на самом деле?

Проанализировав мнения ведущих российских конституционалистов [2; 4; 8; 9; 13] по данному вопросу, выделим признаки публичной власти:

1) обезличенность, то есть публичная власть не принадлежит одному лицу либо группе лиц, а исходит от всего народа государства;

2) через органы публичной власти выражается воля всего многонационального народа, а не отдельной его группы;

3) правом принимать законы наделены только органы и должностные лица публичной власти;

4) принятые органами и должностными лицами публичной власти правовые нормы образуют правовые институты (например: институт парламентаризма, институт президентства, институт уполномоченных по правам человека, институт федерализма и т.д.);

5) территория, на которой действует публичная власть, имеет деление на несколько уровней: федеральный и региональный для государственной власти и муниципальный для местного самоуправления.

На основании изложенного считаем возможным предложить следующее определение юридической категории «публичная власть», под которой предлагаем понимать власть, выделенную от народа и правонаделенную

1 См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года // Официальное интернет-представительство Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru>. (дата обращения: 04.03.2021).

2 Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка М.: Аделант, 2014. С. 562.

3 См., например: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год от 17.05.2017 // Российская газета. 2017. N 104; О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами : постановление Правительства РФ от 27.03.2019 N 325; О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов : Федеральный закон от 29.11.2018 N 459-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

4 См., например: Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 N BC-22/15 // Известия Башкортостана. 1994. N 3 (627); Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18.11.2005 N 115-ОЗ // Рязанские ведомости. 2005. N 251-252; Устав Иркутской области от 17.04.2009 // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2009. N 9.



им на осуществление полномочий от своего имени и в своих интересах.

Исходя из конструкции статьи 3 Конституции Российской Федерации в структуру публичной власти входят органы государственной власти и органы местного самоуправления, что соответствует новой редакции части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти.

Здесь отметим, что статья 3 Конституции Российской Федерации (в отличие от части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации) на первое место выдвигает органы государственной власти, что считаем вполне логичным ввиду подзаконного характера местного самоуправления. Далее важно обратить внимание на тот факт, что ни статья 3 Конституции Российской Федерации, ни часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации не говорят о должностных лицах, которые также входят в систему публичной власти (например, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления). Кроме того, согласно доктринальному анализу [3; 5; 7] органами публичной власти являются не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и система органов прокуратуры Российской Федерации, которая, соответственно, также должна входить в систему публичной власти России. Современная конструкция части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации данного тезиса не содержит.

Таким образом, полагаем, что формулировка части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации не в полной мере отражает существующую на сегодняшний день систему публичной власти в России и необходимо разъяснение законодателя относительно данного вопроса, например путем официального толкования указанной нормы Конституционным Судом Российской Федерации.

Кроме того, в конце 2020 года в российской правовой системе появилось легальное

определение системы единой публичной власти, под которой в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» понимаются «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности».

Конструкция данной нормы отличается от конституционной только наличием в ней «иных государственных органов», под которыми, несомненно, понимается сам Государственный Совет Российской Федерации, а вот должностные лица указанных органов законодателем все также «вытеснены» из системы единой публичной власти, что, по нашему мнению, является существенным упущением.

Впрочем, стоит отметить и положительные стороны новой редакции части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации. Так, впервые на конституционном уровне закреплено взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. Безусловно, государственная власть и местное самоуправление взаимодействовали и до внесения поправок в Конституцию Российской Федерации в различных формах (например: наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, создание совместных совещательных органов, советов, рабочих групп, законодательская инициатива органов местного самоуправления в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и т.д.), однако институт государственно-муниципального взаимодействия не имел законодательного закрепления.

С принятием конституционных поправок институт взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением получил законное закрепление. Новая редакция части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации выделяет в качестве основной цели государственно-муниципального взаимодействия «наиболее эффективное решение задач в интересах населения». Здесь возникают вопросы; о каких именно задачах идет речь



и каковы критерии для определения эффективности их решения.

Например, вопросы местного значения, безусловно, отражают интересы населения. Возникает вопрос; необходимо ли органам местного самоуправления при решении вопросов местного значения взаимодействовать с органами государственной власти? Ведь, с одной стороны, органы государственной власти не имеют права вмешиваться в решение вопросов местного значения, а с другой – предоставление муниципальным образованиям субвенций, дотаций и субсидий вполне можно считать формой взаимодействия, направленной в том числе на решение вопросов местного значения.

Поэтому считаем, что термин эффективности можно толковать двояко. Конечно, задачи, затрагивающие интересы населения, должны решаться на том уровне власти, который способен обеспечить их эффективную реализацию. Однако оценка эффективности может носить весьма субъективный характер, что недопустимо в вопросах организации публичной власти. Так или иначе, вопрос толкования положений части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации остается открытым, возможно в скором времени Конституционный Суд Российской Федерации даст разъяснения по данному вопросу.

Кроме того, Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» в статье 2 также содержит положения о взаимодействии органов публичной власти, которое в конструкции данной статьи понимается как принцип деятельности обозначенных органов. Причем законодатель указывает на конкретные виды взаимодействия как принципа деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти: организационно-правовое, функциональное, финансово-бюджетное, по вопросам передачи полномочий. И если первый, третий и четвертый виды взаимодействия еще хоть как-то понятны, то касательно функционального взаимодействия – одни вопросы. При том, что согласно анализируемой статье органы, вхо-

дящие в единую систему публичной власти, осуществляют свою деятельность не только на основе принципа взаимодействия, но и на основе принципа согласованного функционирования. И здесь возникает логичный вопрос: чем отличается принцип согласованного функционирования от принципа функционального взаимодействия?

По нашему мнению, предложенное законодательное определение системы единой публичной власти, чересчур перегружено юридическими терминами, что существенно усложняет толкование данной нормы. Полагаем более рациональным сохранить в конструкции статьи только перечисление органов, входящих в систему единой публичной власти, с обязательным включение должностных лиц как системных элементов публичной власти.

Подводя итог, отметим, что проведенная в России конституционная реформа – мера ожидаемая, обоснованная и необходимая. Законодательство государства должно отражать современные реалии, а нормы права должны быть реальными и «рабочими», а не декларативными или трудно применимыми. В этой связи полагаем, что поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 года – событие не только знаковое, но и положительное для всей правовой системы Российской Федерации. В ближайшем будущем научным сообществом не раз будут подниматься те или иные вопросы, связанные с конституционными поправками. В данной статье нами поднята лишь малая часть вопросов, связанных с пониманием системы публичной власти в Российской Федерации, очевидно, что необходимо более глубокое научное осмысление конституционных новелл. Тем не менее считаем, что обозначенные дискуссионные положения части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» образуют новые векторы познания в теории и практике конституционализма, которые будут способствовать совершенствованию российского законодательства.



Библиографический список

1. Аршинова, Л.А. Стабильность Конституции Российской Федерации: нужны ли реформы / Л.А. Аршинова // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации. – Иркутск, 2019. – С. 27-30.
2. Астафичев, П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти / П.А. Астафичев // Современное общество и право. – 2012. – № 3 (8). – С. 111-121.
3. Байрамов, А.Х. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры по обеспечению законности в системе органов публичной власти : дис. ... канд. юрид. наук / А.Х. Байрамов. – М., 2013.
4. Безруков, А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 23-28.
5. Велиев, И.В.о. Прокуратура в системе органов публичной власти: опыт сравнительного исследования по материалам Азербайджанской Республики, Российской Федерации и Республики Казахстан : дис. ... докт. юрид. наук / И.В.о. Велиев. – М., 2006.
6. Дидикин, А.Б. Конституция России: взгляд в будущее. Условия и перспективы конституционной реформы / А.Б. Дидикин // Научные труды Российской академии юридических наук. – 2014. – С. 468-472.
7. Еремина, Н.В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Еремина. – М., 2009.
8. Карасев, А.Т. Представительная власть как вид публичной власти / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин, А.С. Морозова. // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 6. – С. 135-140.
9. Лебедев, В.А. Государственная власть как форма выражения публичной власти / В.А. Лебедев // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 25 (206). – С. 5-9.
10. Лебедев, В.А. Конституция Российской Федерации: перспективы реформирования или дальнейшего раскрытия ее потенциала / В.А. Лебедев // Проблемы права. – 2018. – № 4 (68). – С. 7-12.
11. Саликов, М.С. Конституционные реформы и стабильность Конституции: проблемы поиска баланса / М.С. Саликов // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2019. – № 3. – С. 5-14.
12. Сахарова, А.Н. Стабильность Конституции: нужны ли реформы? / А.Н. Сахарова, В.Д. Шаколюкова // Конституция Российской Федерации: первые 25 лет : сборник материалов межвузовской научно-практической конференции, посвящённой 25-летию принятия Конституции Российской Федерации и Международному дню прав человека / под ред. С.А. Глотова, М.Ф. Гацко. М., 2019. – С. 343-454.
13. Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12-15.