



УДК 342.826



Александр Николаевич МЕЩЕРЯКОВ,
начальник кафедры философии, иностранных
языков и гуманитарной подготовки сотрудников
органов внутренних дел Тюменского института
повышения квалификации сотрудников МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
12.00.02@mail.ru



Андрей Викторович БЕЗРУКОВ,
главный научный сотрудник отдела
по исследованию стратегических проблем
управления научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России (г. Москва),
доктор юридических наук, доцент
abezrukov@bk.ru

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

CREATION OF THE CONCEPT OF A UNITED SYSTEM OF PUBLIC POWER IN THE NATIONAL CONSTITUTIONAL LAW

Статья посвящена исследованию идей публичной власти в науке конституционного права. На основе анализа основных документов российского государства и доминирующих в отечественной науке конституционного права теорий аргументируется вывод об отсутствии серьезных исследований, посвященных проблемам публичной власти, практически до 1999 года и последующем росте научного и практического интереса к ним.

Обосновывается уникальность современной концепции единой системы публичной власти, обеспечивающей организационное взаимодействие между государственными и муниципальными органами, не отрицая самостоятельности местного самоуправления.

The article is devoted to the research of the ideas of public power in the science of constitutional law. Basing on the analysis of the main documents of the Russian state and the theories dominating in the national science of constitutional law, author substantiated the conclusion that there was no serious research on the problems of public power almost until 1999 and the subsequent growth of scientific and practical interest in them.

The uniqueness of the modern concept of a unified system of public power, which ensures organizational interaction between state and municipal authorities without denying the independence of local self-government, is substantiated.

Ключевые слова: публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, наука конституционного права, конституционные поправки.

Keywords: public power, state power, municipal power, science of the constitutional law, constitutional amendments.



дельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в конституционный текст был внесен ряд изменений, основным предметом которых, как следует из названия закона, являются вопросы организации и функционирования публичной власти. Оставляя за рамками настоящего исследования вопрос о том, что внесенные поправки во многом выходят за обозначенный предмет регулирования и есть сомнения в их взаимосвязанности, как того требует ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», предлагается рассмотреть саму концепцию публичной власти в ее новом конституционном представлении. Внесение подобных изменений предполагает проведение масштабной конституционной реформы, переосмысление и основательную перестройку системы государственного управления. Указанные конституционные поправки дают очередной импульс развитию конституционно-правовой науки, делая данную тематику актуальной на многие годы вперед.

Но что предшествовало данным поправкам, были ли они частью последовательной конституционной реформы, опирающейся на фундаментальные исследования ученых-конституционалистов, или идея конституционного закрепления публичной власти возникла под влиянием иных факторов? Попробуем взглянуть в историю научных исследований в данной сфере, и изучить положения основных законов государства на разных этапах его существования.

Для науки конституционного права исследование государства, принципов его организации, юридического механизма осуществления его функций имеет определяющее значение. Эти вопросы, как и вопросы власти (общественной, государственной, публичной), форм и способов ее организации, составляют значительную часть предмета конституционно-правовой науки и являются принципиально важными для понимания всей системы общественного и государственного устройства.

Обращаясь к российской истории государственного управления, можно заметить, что до революции 1917 г. в качестве основ-

ной силы государства признавалась одна власть – власть государственная.

Как было сказано в Своде основных государственных законов, верховная самодержавная власть принадлежит Императору, который до манифестов «Об усовершенствовании государственного порядка» 1905 г. и «О преобразовании Государственного Совета» 1906 г. признавался монархом самодержавным и неограниченным, а после – осуществлял ее в единении с Государственным Советом и Государственной Думой. И несмотря на то, что в соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. их должностные лица были выборными, а земства наделены полномочиями, рассматривать эту модель в качестве организационно оформившейся местной или муниципальной власти нельзя по ряду причин, да и хотя бы потому, что эти должностные лица считались состоящими на государственной службе, а их деятельность жестко контролировалась губернскими присутствиями и губернаторами.

В работах дореволюционных представителей государственно-правовой науки единственной силой, господствующей над всеми и каждым, признавалась государственная власть, которая определялась как «самостоятельно и принудительно организованная общественная сила» [9, с. 29]. Местное самоуправление сторонниками общественной теории рассматривалось в качестве «самостоятельного осуществления местным сообществом своих собственных общественных интересов, а государственной теории – осуществления государственных интересов» [8, с. 489].

Однако общественная теория в то время изучалась преимущественно в качестве зарубежного опыта, в отечественной государственно-правовой доктрине преобладала теория государственная, основы которой излагались А.Д. Градовским в следующих положениях: «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» [3, с. 30].

Нельзя сказать, что понятие публичной власти в дореволюционной государственно-правовой науке совсем не рассматривалось. Например, оно встречается в переводе издания Л. Дюги, который указывал на публичную власть территориальных коллективов, не представляющих собою государств, к которым относил «децентрализованные округа унитарного государства, а также некоторые колонии великих европейских стран, обладающие более или менее широкой автономией и также не являющиеся государствами» [5, с. 183-184]. Но и это нельзя считать зарождением современной теории публичной власти, поскольку Л. Дюги проводил эти рассуждения, исследуя суверенитет и подразумевая под публичной властью не нечто особенное, а власть, схожую по своей природе с государственной, но возникающей в территориальных образованиях, государствами не являющихся. Он рассматривал в качестве публичной власти власть по существу являющуюся государственной, но по форме не могущей быть признанной таковой ввиду отсутствия самого государства. Эта мысль, хоть и не была широко подхвачена в отечественных работах того времени, для нашего исследования имеет важное историческое значение, поскольку показывает отношение дореволюционной науки конституционного права к публичной власти, которую она признает только в коллективах, не охваченных особым политико-территориальным образованием – государством. Соответственно, при возникновении государства такая публичная власть приобретает статус государственной. Иными словами, государство и публичная власть – понятия не совместимые.

В работах отечественных представителей государственно-правовой науки дореволюционного периода также отстаивалась позиция отождествления власти общественной и государственной как ее особой, высшей формы. Так, Ф.Ф. Кокошкин приходит к выводу о том, что «государственная власть как и всякая иная общественная власть, есть явление в высшей степени сложное, которое несомнен-

но имеет позади себя длинную историческую эволюцию со времени появления самых простых форм общежития» [6, с. 67].

В целом же для отечественной науки государственного права на дореволюционном этапе понятие публичной власти по большому счету не имело сколь-либо существенного значения, поскольку доминировала теория государственной власти как особой формы власти общества, а власть местного самоуправления рассматривалась производной от нее. Как справедливо указывает В.Е. Чиркин, характеризуя рассматриваемый период: «Отождествление публичной и государственной власти не вызывало тогда критики научного сообщества» [13, с. 13].

Советскому периоду государственно-правового развития понятие публичной также власти было чуждым. Конституция РСФСР 1918 г. ставила целью отказ от государственной власти (ст. 9), признавая всю власть принадлежащей рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (ст. 1, 10), верховную власть – Всероссийскому съезду Советов, а в период между съездами – Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету Советов (ст. 12). Такая конструкция власти существовала как в центре (центральная власть), так и на местах.

В Конституции РСФСР 1925 г. хоть и сохранилась задача строительства коммунизма, при котором не будет государственной власти (ст. 1), появилось понятие органов государственной власти применительно к автономным советским социалистическим республикам и областям (гл. 4), а также понятие местной власти (гл. 5).

Конституция РСФСР 1937 г. уже не содержала положений об отказе от государственной власти и этот термин в ней широко используется. Это и государственная власть РСФСР в составе СССР (ст. 13), и органы государственной власти (гл. 3, 7). Она учредила органы государственного управления – исполнительные и распорядительные органы государственной власти (гл. 4, б) и местные органы государственной власти (гл. 8).

Подобное строение власти с более детализированными положениями относительно



органов государственной власти и управление было закреплено и Конституцией РСФСР 1978 г.

Таким образом, начав существование с отрицания государственной власти как враждебного новому строю элемента, в советский период наше государство через непродолжительное время вернулось к ее признанию и закреплению в Основном законе. Несмотря на выделение из органов государственной власти органов государственного управления, а также обособление системы местных органов государственной власти и управления, все они в современной интерпретации являлись органами государственной власти – центральными (федеральными) и территориальными (субъектов федерации и административно-территориальных единиц). Понятие «публичная власть» в основных законах советского периода существования нашего государства не встречалось.

Поскольку советская наука конституционного права развивалась в русле, заданным основными программными документами, публичную власть как уровень или вид власти она также не рассматривала. 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» [9, с. 19]. Соответствующим образом система государственного управления рассматривалась, как было закреплено в конституциях, в качестве совокупности органов государственной власти и органов государственного управления.

Конечно, было бы неправильным утверждать, что понятие «публичная власть» советской науке конституционного права было неизвестно. Например, эти вопросы рассматриваются в работах А.К. Белых [2, с. 107-123], Ю.А. Тихомирова [10, с. 24-38]. Но для работ рассматриваемого периода традиционным было понимание публичной власти как формы власти народа или общества – общественной, либо отождествление ее с властью государственной. Придерживаясь этой модели, Л.А. Григорян выделяет две основные формы публичной власти: «власть обществен-

ная, 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, – это 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 – это политическая или государственная власть» [4, с. 85].

Несмотря на приведенные примеры, публичная власть для советской науки конституционного права особого интереса не представляла и не являлась самостоятельным предметом исследования. Как абсолютно верно заметил 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» [12, с. 3]. Сказанное подтверждается проведенным контент-анализом публикаций отечественных правоведов.

Изучение каталога Российской государственной библиотеки¹ показывает, что в ее базе изданных до 1987 г. работ со словосочетанием «публичная власть» в названии не встречается. Первая такая работа датируется 1987 г., это докторская диссертация Г.Г. Филиппова «Социальная организация и публичная власть», но в ней продолжается традиция советского периода и между понятиями публичная власть и общественная ставится знак равенства: «для научного понимания природы общественной (публичной) власти...» [12, с. 17].

Пожалуй, первое серьезное издание, всецело посвященное исследованию публичной власти, найденное в каталогах библиотек, это опубликованная в 1999 г. в Уральской государственной юридической академии монография А.А. Югова «Правовые основы публичной власти в Российской Федерации» [14].

И уже после 1999 г. в большом количестве стали появляться работы, посвященные исследованию публичной власти. По состоянию на 2020 г. поиск по указанному каталогу

1 URL: <https://rsl.ru> (дата обращения 15.09.2020).



предлагает более 250 изданий, имеющих в названии понятие «публичная власть».

Аналогичные результаты дает анализ каталогов Президентской библиотеки имени Б.Н. Ельцина¹ и научной электронной библиотеки elibrary.ru.

Таким образом, отправной точкой для разработки современных подходов к проблемам публичной власти в науке конституционного права можно считать 1999 г. Возросшая актуальность вопросов, связанных с понятием публичной власти и ее организацией, позволила им получить настолько стремительное развитие, что по прошествии чуть более 20 лет данное понятие было включено в текст Конституции РФ.

Существуют различные теории, объясняющие рост интереса к публичной власти и внесение изменений в основной документ страны – Конституцию, попробуем рассмотреть одну из них.

Структура власти на современном этапе развития страны закреплена в Конституции РФ. Единственным источником власти признается многонациональный народ Российской Федерации, 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, была проведена жесткая юридическая граница между органами государственной власти и органами местного самоуправления, которая в российской практике с ее историческими традициями госу-

дарственного управления оказалась нежизнеспособной и продемонстрировала реальную неспособность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею. В научной литературе рассматривается множество причин, не позволивших развиваться общественной модели местного самоуправления, в том числе и такая, заслуживающая внимания, как многолетнее существование государственной модели, создавшей неразрывные связи между государственными и муниципальными органами власти как в организационно-хозяйственном плане, так и в сознании общества.

Внесение в 2020 г. в Конституцию РФ поправок позволило вновь объединить ранее разделенные и обособленные уровни власти в рамках единой системы публичной власти в Российской Федерации.

При этом данные конституционные поправки нельзя назвать революционными. Конституционный Суд РФ начиная с 1997 г. – еще до того, как понятие публичной власти стало широко обсуждаться в конституционно-правовой науке – последовательно развивал данную концепцию в своих правовых позициях. Впервые в постановлении от 24 января 1997 г. N 1-П он отнес органы государственной власти местного уровня и муниципальные органы к органам публичной власти на местах². Далее была сформулирована правовая позиция «публичная власть может быть и муниципальной»³. В постановлении от 10 июня 1998 г. N 17-П получают официальное признание понятия «уровни публичной власти» и «органы публичной власти»⁴.

Затем данные положения начинают использоваться в правотворчестве. Так, в 2016 г. в рамках государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответ-

1 URL: <https://prlib.ru> (дата обращения 15.09.2020).

2 По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П // СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 708.

3 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»: постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 N 3-П // СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 532.

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 закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 N 17-П // СЗ РФ. 1998. N 25. Ст. 3002.



ственного управления региональными и муниципальными финансами» была утверждена подпрограмма «Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий», в которой выделяются федеральный, региональный и местный (муниципальный) уровни публичной власти¹.

Вслед за высшим органом конституционного контроля устремилась и наука конституционного права. И если, как было сказано, до 1999 г. вопросы публичной власти в научных публикациях практически не обсуждались, то к 2015 г., отмечая их актуальность, С.А. Авакьян констатировал: «Проблематика публичной власти достаточно широко привлекает внимание исследователей в сфере конституционного и муниципального права», а «категория публичной власти является достаточно широкой и не может сводиться только к государственной власти» [1, с. 5].

Таким образом, начиная с 1997 г. в практике Конституционного Суда РФ и с 1999 г. в науке конституционного права последовательно развивались идеи публичной власти и формировалась ее современная концепция, которая цементирует государственную власть и местное самоуправление в единстве публичной власти. Именно это единство публичной власти стало основой конституционных поправок 2020 г., анонсируя которые, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил необходимость закрепления в Конституции РФ принципов единой системы публичной власти и выстраивания эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами².

Следует отметить, что для решения второй обозначенной Президентом РФ задачи

высшим органом конституционного контроля уже был выработан ряд принципиально важных правовых позиций. Например, «досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления ... не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления»³ или «органы государственной власти в рамках своих полномочий по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов призваны оказывать регулирующее воздействие на местное самоуправление»⁴.

Как отмечается в заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции РФ, вместе с тем имплицитно следует из ряда ее положений, а категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство».

Конституционные поправки выводят 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.

Поведенное исследование показывает, что в современной отечественной науке конституционного права выработана принципиально новая концепция публичной власти, отличная от идей, разрабатываемых

1 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 18.05.2016 N 445 // СЗ РФ. 2016. N 22. Ст. 3224.

2 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января.

3 По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.10.1997 N 14-П // СЗ РФ. 1997. N 42. Ст. 4902.

4 По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 N 9-П // СЗ РФ. 2011. N 22. ст. 3239.



в дореволюционный и советский периоды. Данная модель, будучи закрепленной в 2020 г. в Конституции РФ, положила начало масштабной конституционной реформе, в ходе которой будет формироваться конституционная практика деятельности единой системы публичной власти, включая развитие текущего законодательства, реализацию его положений всеми субъектами конституционных правоотношений, и конституционное правосудие. Соответствующими видятся и задачи науки конституционного права, при-

званной 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 государственными и муниципальными органами в интересах единственного источника власти – многонационального народа Российской Федерации.

Библиографический список

1. Авакьян, С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – N 10. – С. 5-11.
2. Белых, А.К. Политическая организация общества и социалистическое управление / А.К. Белых. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1967. – 215 с.
3. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права. Том III. Органы местного управления. Часть 1 / А.Д. Градовский. – С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1883. – 384 с.
4. Григорян, Л.А. Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления / Л.А. Григорян // Советское государство и право. – 1969. – N 3. – С. 83-92.
5. Дюги, Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги; пер. А. Ященко, В. Краснокутского, Б. Сыромятникова. – М.: Типография т-ва И.Д. Сытина, 1908. – 957 с.
6. Кокошкин, Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф.Ф. Кокошкин. – Изд. 2-е. – М.: Издание бр. Башмаковых, 1912. – 306 с.
7. Коркунов, Н.М. Русское государственное право. Том II. Часть Особенная / Н.М. Коркунов; под ред. М.Б. Горенберга. – Изд. 6. – С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. – 739 с.
8. Коркунов, Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Часть первая. Государство и его элементы / Н.М. Коркунов. – С.-Петербург: Типография М. Меркушева, 1906. – 164 с.
9. Советское конституционное право / под ред. С.И. Русиновой, В.А. Рянжина. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1975. – 463 с.
10. Тихомиров, Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юрид. лит., 1968. – 199 с.
11. Филиппов, Г.Г. Социальная организация и публичная власть : автореф. дис. ... докт. филос. наук / Г.Г. Филиппов. – М., 1988. – 29 с.
12. Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2009. – N 7. – С. 3-13.
13. Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – N 4. – С. 12-15.
14. Югов, А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография / А.А. Югов. – Екатеринбург: Изд-во УРГЮА, 1999. – 123 с.