

*Манджиева Т.Г.,  
студент 2 курса, юридический факультет  
ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»,  
Россия, г. Йошкар-Ола*

## **СИСТЕМА ЕДИНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННОЕ ТОЛКОВАНИЕ И РЕАЛЬНАЯ ПРАКТИКА**

***Аннотация:** в статье последовательно анализируются положения ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», доктрина конституционного права, в результате чего сделан вывод о том, что на практике в систему единой публичной власти входят не только органы государственной власти и местного самоуправления. Видится необходимость официальных разъяснений относительно данного вопроса, например, путем официального толкования соответствующих норм Конституционным Судом Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** публичная власть, система публичной власти, должностные лица органов публичной власти.*

***Annotation.** The article consistently analyzes the provisions of Part 3 of Article 132 of the Constitution of the Russian Federation, the Federal Law "On the State Council of the Russian Federation", the doctrine of constitutional law, resulting in the conclusion that in practice the system of unified public power includes not only state and local self-government bodies. There is a need for official clarification of this issue, for example, through the official interpretation of the relevant norms by the Constitutional Court of the Russian Federation.*

***Key words:** public authority, system of public authority, officials of public authorities.*

2020 год был знаковым для теории и практики российского конституционализма. Впервые Основной закон России претерпел столь масштабные изменения. Преобразованиям подверглись главы с третьей по восьмую, всего поправки затронули более сорока статей Конституции Российской Федерации, а также были добавлены пять новых статей.

Вопрос о необходимости конституционных перемен поднимался учеными задолго до 2020 г. и обосновывался в первую очередь «отставанием» конституционных положений от стремительно развивающейся реальности [1, с. 25]. 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 [2, с. 10].

Начало конституционного реформирования задал Президент Российской Федерации, обращаясь к Совету Федерации с ежегодным посланием в начале 2020 г., когда были озвучены 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.

Отметим, что сам термин «публичная власть» довольно активно использовался и ранее в официальных нормативных правовых актах федерального и регионального уровней, а в 2020 г. получил закрепление и в Конституции РФ, однако легального определения понятия «публичная власть» в российском конституционализме до сих пор нет. Как правило, в специальной литературе под публичной властью понимают форму социальных отношений, выражающуюся в самоорганизации народа в целях управления своими делами

(достижения общественного блага, реализации общего интереса) посредством принятия общеобязательных решений и использования специализированных механизмов и процедур как непосредственно, так и через специально формируемую систему органов [3, с. 45].

Связь государственных органов власти субъектов Российской Федерации с публичной властью теперь отражена в названии нового Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в котором закреплены механизмы функционирования этих органов, их полномочия и порядок взаимодействия с федеральными властями, органами местного самоуправления, общественными организациями.

Поправки в Конституцию РФ 2020 г. также ввели в конструкцию ст. 132 новое понятие – «система единой публичной власти», и, согласно замыслу законодателя, в данную систему входят органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако, как представляется, это не полное определение.

Так, если проанализировать мнения ведущих российских конституционалистов по данному вопросу, то можно выделить следующие признаки публичной власти: а) обезличенность, то есть публичная власть не принадлежит одному лицу либо группе лиц, а исходит от всего народа государства; б) через органы публичной власти выражается воля всего многонационального народа, а не отдельной его группы; в) правом принимать законы наделены только органы и должностные лица публичной власти; г) 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.); д) территория, на которой действует публичная власть, имеет деление на несколько уровней: федеральный и региональный

для государственной власти и муниципальной для местного самоуправления [4, с. 43].

Обращается в литературе внимание и на то, что современный уровень представлений о теории публичной власти, анализ и диализ действующего конституционного законодательства и практики его реализации указывают на то, что публичная власть в подлинной современной общественно-политической действительности реализуется через пять форм: 1) прямая публичная власть; 2) публичная государственная власть; 3) общественная (корпоративная) публичная власть; 4) публичная муниципальная власть; 5) международно-правовая (межгосударственная, надгосударственная) публичная власть [5, с. 21].

Исходя из конструкции ст. 3 Конституции РФ в структуру публичной власти входят органы государственной власти и органы местного самоуправления, что соответствует новой редакции ч. 3 ст. 132 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Здесь отметим, что ст. 3 Конституции РФ (в отличие от ч. 3 ст. 132) на первое место выдвигает органы государственной власти, что видится вполне логичным ввиду подзаконного характера местного самоуправления. Также важно обратить внимание на тот факт, что ни ст. 3, ни ч. 3 ст. 132 Конституции РФ 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 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 [6, с. 13]. Современная конструкция ч. 3 ст. 132 Конституции РФ данного тезиса не содержит.

Кроме того, в конце 2020 г. в российской правовой системе появилось легальное определение системы единой публичной власти, под которой в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 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 которым, несомненно, понимается сам Государственный Совет Российской Федерации, а вот должностные лица указанных органов законодателем все также «вытеснены» из системы единой публичной власти, что, как представляется, является существенным упущением.

Таким образом, формулировка ч. 3 ст. 132 Конституции РФ не в полной мере отражает существующую на сегодняшний день систему публичной власти в России и видится необходимость официальных разъяснений относительно данного вопроса, например путем официального толкования указанной нормы Конституционным Судом РФ. Также думается, что предложенное в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» законодательное определение системы единой публичной власти, чересчур перегружено юридическими терминами, что существенно усложняет толкование данной нормы. Представляется более рациональным сохранить в конструкции статьи только перечисление органов, входящих в систему единой публичной власти, с обязательным включением должностных лиц как системных элементов публичной власти.

### **Использованные источники:**

1. Маркова, Е.Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. / Е.Н. Маркова // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 12. – С. 24-29.
2. Болдырев, О.Ю. Публичная власть в России: конституционно-экономические проблемы / О.Ю. Болдырев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 11. – С. 8-14.
3. Тимофеев, Н.С. К поиску ориентиров и критериев эффективности публичных властей / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 5. – С. 43-49.
4. Чертков, А.Н. «Симфония властей» как доктринальная основа триумvirата подсистем публичной власти / А.Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 9. – С. 41-45.
5. Югов, А.А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика / А.А. Югов // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 2. – С. 16-22.
6. Стахов, А.И. Публичная администрация в России: понятие, система и структура / А.И. Стахов, Н.В. Ландерсон // Административное право и процесс. – 2021. – № 10. – С. 4-15.