

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

**Принцип единства системы публичной власти: конституционно-правовое закрепление и проблемы реализации**

**Научный руководитель – Лебедев Валериан Алексеевич**

***Шайхутдинова Рената Рамилевна***

*Аспирант*

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
Институт «Аспирантура и докторантура», Москва, Россия  
*E-mail: renata1204@mail.ru*

Современное российское общество не мыслится без единой системы публичной власти, которой в свете современного конституционализма справедливо отводится особая роль. На протяжении многих лет вопросы, касающиеся содержания данной категории, организации деятельности публичной власти, повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, являются объектом пристального внимания как со стороны научного сообщества, так и практических деятелей, в частности органов государственной власти и местного самоуправления.

С развитием научной мысли по поводу понятия публичной власти в юридической литературе существовало множество точек зрения относительно содержания указанного института. Нередко встречалось мнение, согласно которому понятие публичной власти тождественно понятию власти государственной, другие же авторы отождествляли исследуемую категорию с ничем иным, как народовластием. В общем и целом, в рамках каждой отрасли данный термин наполнялся своим специфическим содержанием, свойственным каждой из них.

Разнообразие точек зрения относительно исследуемого понятия объясняется некогда отсутствием его нормативного закрепления. Тем не менее несмотря на это принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации ознаменовало новый этап как развития права в целом, так и его отдельных институтов в частности. В результате наукой была выработана единая концепция понимания публичной власти как двухуровневой системы, включающей в себя государственную власть, функционирующую как на федеральном, так и на региональном уровне, а также власть, осуществляющую свои полномочия на местном уровне[1].

Так, основываясь на анализе норм Конституции РФ, иных нормативных правовых актах, а также позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно выраженной в постановлениях от 24 января 1997 г. № 1-П, от 18.05.2011 № 9-П и др., С.А. Авакьян приходит к выводу, что «в совокупности статьи 1, 3, 10, 11 и 12 Конституции РФ предполагают единство сущности публичной власти, принципов ее организации и деятельности... Государственная власть и муниципальная власть являются разновидностями единой публичной власти народа в Российской Федерации»[2].

Как было указано Конституционным Судом РФ в заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З, несмотря на то, что принцип единой системы публичной власти не нашел прямого закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из конституционных положений.

При этом, казалось бы, при общем понимании содержания принципа единства системы публичной власти, особое значение уделялось необходимости придания ему законодательно очерченных границ.

Так, основные направления закрепления конституционных основ единства публичной власти были определены 15 января 2020 г. в Послании Президента Российской Федерации

Федеральному Собранию Российской Федерации, в соответствии с которыми В.В. Путиным было предложено закрепить в Конституции «принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами»[3]. Также особо подчеркивалось, что построение единой системы публичной власти является основой и гарантией выполнения задач по повышению качества жизни российских граждан.

Реализация данного положения нашла отражение в Законе Российской Федерации от 14 марта 2020 г. о Поправках к Конституции Российской Федерации, которым в действующую Конституцию РФ было введено понятие «публичная власть». Оно не раз встречается в тексте Конституции РФ (в ч. 1 ст. 67; в п. «г» ст. 71, в ч. 2 ст. 80; в п. «е» ст. 83 и др.). При этом содержание исследуемой категории осталось нераскрытым.

Вместе с тем главной новеллой стало дополнение частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации, которой был провозглашен принцип единства системы публичной власти, предполагающий включение в нее всей совокупности органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющей свою деятельность во взаимодействии друг с другом, с целью наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

И если, как уже было сказано, легальное определение публичной власти не нашло отражение в Основном Законе России, то цель построения единой системы власти была четко определена.

В развитие данного положения законодатель в Федеральном законе от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» впервые раскрыл понятие «единой системы публичной власти». Так, согласно определению под ней понимаются совокупность федеральных и региональных органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, которые осуществляют в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством функционального, организационно-правового и финансово-бюджетного взаимодействия, включая вопросы передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность с целью соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Как нам видится, закрепление определения единой системы публичной власти именно в Законе о Государственном совете РФ неслучайно: согласно ст. 3 вышеуказанного закона Госсовет России является концептуально новым стратегическим государственным органом, которым обеспечивается согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Между тем, представляется, что в будущем практика функционирования данного конституционного механизма позволит включить положения о единой системе публичной власти в отдельный закон, в частности определив место и полномочия каждого ее элемента.

Одновременно с этим становится актуальным вопрос, как связанные одной целью органы власти будут осуществлять взаимодействие в рамках наделенных полномочий, значат ли указанные преобразования «огосударствление» местного самоуправления.

Без того в доктрине ведутся дискуссии относительно самостоятельности органов местного самоуправления на уровне *de-jure/ de-facto*. Как справедливо отмечается Г.Н. Чеботаревым такая самостоятельность весьма относительна, потому как именно государством очерчиваются юридические рамки функционирования органов власти на местном уровне, законодательно определяя пределы их полномочий, а также место во взаимоотношениях государства, общества и личности[4]. Сейчас же существует опасение, что закрепление обязанности взаимодействия органов публичной власти может быть расценено как основа-

ние усиления степени вмешательства государства в вопросы, относящиеся к компетенции муниципальных властей, которое и так достаточно велико.

Разграничение предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления видится нами как одно из решений указанной проблемы. Однако вынуждены констатировать, что та или иная группа общественных отношений не может быть всецело поглощена компетенцией исключительно органов государственной власти или органов местного самоуправления. Так или иначе решение вопросов местного значения нередко требует участия государства, которое в свою очередь не остается безразличным к существующим проблемам.

В этой связи высказывается мнение о необходимости регламентации предметов совместного ведения органов государственной власти и местного самоуправления подобно тому, как определены предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в ст. 72 Конституции РФ. Наряду с этим сферы совместного ведения уже существуют, но вместе с тем требуют совершенствования. Как указывает А.Н. Кокотов, наделение органов местного самоуправления публичными правами, отдельными государственными полномочиями, а также возможность изъятия у них отдельных полномочий на тот или иной срок с передачей их в компетенцию государственных органов очерчивают то, что можно назвать сферой совместного ведения государства и муниципалитетов[5].

Кроме того, говоря о предметах ведения, нельзя не сказать, что однозначно определить перечень компетенций органов публичной власти не представляется возможным ввиду динамичности общественных отношений, подверженных влиянию различных явлений и, как следствие, постоянным изменениям. Нередко случается, что темпы развития государства и общества значительным образом опережают проработку правовых вопросов, связанных с практической деятельностью органов власти, образуя пробелы законодательства или же несоответствие существующим нормам.

Таким образом, эти и многие другие вопросы требуют тщательной проработки. Очевидно, что такие масштабные преобразования российского законодательства на сегодняшний день ставят перед наукой и практикой задачу разработки мер, позволяющих соблюсти баланс взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления, а также способствовать фактическому формированию единой системы публичной власти в нашем государстве.

### Источники и литература

- 1 См.: Лебедев В. А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. №. 25. С. 5
- 2 Авакьян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. №. 4 (33). С. 8, 10.
- 3 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. – 2020. – 16 января (№ 7).
- 4 См.: Чеботарев Г. Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. №. 3. С. 19
- 5 Кокотов А.Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. №. 4. С. 120.