ПУБЛИЧНЫЙ ОРГАН ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

Николаев Д.О.

Николаев Дмитрий Олегович – аспирант,
кафедра экологического, трудового права и гражданского процесса,
Казанский (Приволжский) федеральный университет,
г. Казань

Аннотация: *актуальность данной темы исследования обусловлена тем, что за последние несколько лет был принят ряд изменений в нормативно-правовые акты Российской Федерации. В числе ключевых нововведений стало введение понятий «публичная власть» и «единая система публичной власти», обретающих углубленное содержание и вызывающих потребность в аналитическом осмыслении и теоретическом обосновании со стороны научного сообщества. В статье осуществлен анализ термина «публичная власть», исследованы его правовые и теоретические аспекты. Проанализировано устройство единой системы публичной власти в контексте российского законодательства, выявлены характеристики органов публичной власти. В заключение автором статьи сформулирован вывод о перспективности развития данной сферы научных изысканий.*
Ключевые слова: *публичный орган власти, единая система органов публичной власти, система органов, органы местного самоуправления, органы государственной власти, конституционно-правовое регулирование.*

PUBLIC AUTHORITY: CONCEPT AND FEATURES

Nikolaev D.O.

Nikolaev Dmitry Olegovich – Postgraduate Student,
DEPARTMENT OF ENVIRONMENTAL, LABOR, AND CIVIL PROCEDURE LAW,
KAZAN (VOLGA REGION) FEDERAL UNIVERSITY,
KAZAN

Abstract: *the relevance of this research topic is due to the fact that over the past few years a number of changes have been adopted to the legal acts of the Russian Federation. Among the key innovations was the introduction of the concepts of "public power" and "unified system of public power", which acquire in-depth content and raise the need for analytical understanding and theoretical justification on the part of the scientific community. The article analyzes the term "public power" and explores its legal and theoretical aspects. The structure of a unified system of public authority is analyzed in the context of Russian legislation, and the characteristics of public authorities are identified. In conclusion, the author of the article formulated a conclusion about the prospects for the development of this area of scientific research.*
Keywords: *public authority, unified system of public authorities, system of authorities, local governments, state authorities, constitutional and legal regulation.*

УДК 342.5

В марте 2020 г. Конституция Российской Федерации, которая является основным законодательным актом страны, была дополнена важными поправками. Среди прочего было официально введено ключевое понятие «публичная власть», нашедшее отражение в нескольких статьях Конституции РФ, включая ст. 67, 71, 80, 83, 131 и 132. Особого внимания заслуживает положение, изложенное в третьей части ст. 132 Конституции РФ, где закреплено то, что публичная власть представляет собой единую систему, сочетающую в себе органы местного самоуправления и органы государственной власти [1]. Это нововведение, несмотря на относительную новизну в тексте конституционного законодательства, уже успело стать предметом исследований и анализа в юридической науке. Ученые-правоведы активно обсуждают вопросы, связанные с особенностями, принципами и значениями, вложенными в концепцию «публичной власти», что подчеркивает ее значимость и многогранность в контексте российской правовой системы.

Исследуя происхождение слова «публичный», мы обнаруживаем его корни в латинском языке, где publicus переводится как «общественный» [11, стб. 1063]. Анализ учебных материалов выявляет, что концепция «публичной власти» подразумевает действия власти, осуществляемые под наблюдением общественности, либо такую власть, к деятельности которой широкая публика имеет свободный доступ, власть, открытую для дискуссии. Властные полномочия считаются неотъемлемым атрибутом структуры любого государства. В контексте многообразия теорий о происхождении государственности, стоит выделить вклад Джона Локка, который подчеркивал, что публичная власть – это власть, которая

реализует не только свое право в виде издания общеобязательных законов, но и та власть, у которой есть право вводить определенные меры наказания, применять силу или иные меры принуждения [13].

Современные ученые в области теории государства и права интерпретируют концепцию «публичной власти» как взаимодействие, основанное на коллективном участии в социальной жизни и на формировании согласованных действий между индивидами, выработку их коллективной воли. В результате возникают отношения, требующие законодательного регулирования и установления универсальных норм, что и лежит в основе формирования и функционирования публичной власти.

В трудах Л.Л. Попова акцентируется внимание на социальном измерении публичной власти, которое появляется в ответ на необходимость коллективно координировать общественные процессы и управлять ими, подчеркивая неотъемлемую связь власти с механизмами социального регулирования [4]. Не менее интересной видится точка зрения В.Е. Чиркина, выдающегося специалиста в области конституционного права, он в своем анализе подходит к публичной власти как к системе, состоящей из разнообразных публично-правовых структур, охватывающих не только государственные уровни власти, такие как субъекты федерации, но и более мелкомасштабные формы, включая территориальные автономии, муниципальные и родовые общины коренных малочисленных народов, раскрывая тем самым полисистемность и многоуровневость публичного управления [8; 12, с. 7-9].

Важно рассмотреть мнение И.К. Советова, выраженное в его исследованиях, где публичная власть предстает как специфическая форма социальной власти, особо акцентируя внимание на том, что источником публичной власти является народ, а ее действия осуществляются от его имени [9]. Подобно другим формам социальной власти, публичная власть отличается прозрачностью и доступностью для общественности.

Подчеркиваем значение подхода профессора С.А. Авакьяна, согласно которому публичная власть в России выражается через реализацию принципа народного суверенитета, воплощенного в трех ключевых структурах: государственное управление, местное самоуправление и общественная власть [10, с. 78-93]. Эти три столпа служат основой для взаимоотношений между общественностью и государственным аппаратом, проявляющихся в активной поддержке гражданами государственных инициатив и влиянии на решения и действия государственных и муниципальных структур [10, с. 89-91]. В контексте данного подхода, С.А. Авакьян особо выделяет такие направления властной деятельности, как создание нормативных актов, управление социально-экономическим и политическим развитием общества, управление государственной и муниципальной собственностью и надзор за исполнением законодательства [10, с. 89-92].

Следовательно, различные учения определения и сущности понятия «публичная власть» могут разниться, однако объединяющим аспектом выступает признание ее социальной основы. Это подчеркивает ее роль как инструментария, через который общество оказывает влияние на государственные структуры в целях защиты интересов общности, при этом право на участие в публичной власти предоставляется всем гражданам России, как это закреплено в Конституции РФ. В отношении этого Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З, касающееся соответствия Конституции некоторых еще не вступивших в силу поправок о публичной власти, подтверждает, что каждый гражданин РФ, независимо от способа получения гражданства, обладает равными правами и обязанностями на ее территории, что является гарантией Конституции Российской Федерации [3].

В научном юридическом дискурсе активно исследуются не только аспекты определения «публичная власть», но также внимание уделяется и анализу конституционно-правовых механизмов ее организации и функционирования [5]. Специфика и особенности упомянутой системы публичной власти раскрываются с помощью законодательных актов, включая Конституцию Российской Федерации и Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [2]. Согласно этим нормативным документам, единая система публичной власти объединяет федеральные структуры, органы власти регионов, другие государственные структуры и муниципальные образования, формируя комплексное управленческое целое. Ключевые компоненты этой системы включают в себя: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные государственные органы.

М.Н. Кобзарь-Фролова анализирует данную структуру как «высшее звено единой системы публичной власти», подчеркивая, что она компонуется из «обособленной системы институтов» [6, с. 196]. С некоторыми коррективами указанной позиции приводят свое мнение Ю.И. Мигачев, М.М. Поляков, Г.Ф. Чекмарев. Они делятся своими размышлениями, поддерживая указанную точку зрения, но отмечают, что в контексте Российской Федерации определенный круг учреждений, обладающих публичными (государственными) полномочиями в ключевых областях, выходит за рамки этой классификации [7, с. 64]. Наш выбор склоняется к мнению последних, принимая во внимание, что в науке эти учреждения идентифицированы как «юридические лица публичного права». Действительно, они не вписываются

непосредственно в структуру исполнительной ветви власти или управление на местном уровне, но все же обладают государственно-властными полномочиями.

Возвращаясь к описанному выше Федеральному закону «О Государственном Совете Российской Федерации», стоит отметить, что из него вытекают и признаки публичного органа власти:

1. Деятельность публичного органа власти основывается на конституционных принципах.
2. Публичный орган власти функционирует в пределах и на основании Конституции Российской Федерации.
3. Деятельность должна строго осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации.
4. Основой деятельности публичного органа власти является организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, а также взаимодействие по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти.
5. Целью деятельности публичного органа власти является соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства.

Завершая наше исследование, мы вынуждены подчеркнуть значимость продолжения научных работ в этой сфере, поскольку интерес к ней сохранится и в будущем. Это обусловлено тем, что понятие публичной власти является относительно новым в социально-политических дискуссиях и требует глубокого анализа не только в общем, но и по отдельным компонентам системы, что, безусловно, станет предметом дальнейших научных изысканий.

Список литературы / References

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации.
2. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.
3. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2005. 697 с.
5. *Зенин С.С.* Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica. 2020. № 12 (169). С. 42-53.
6. *Кобзарь-Фролова М.Н.* Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 192-203.
7. *Мигачев Ю.И., Поляков М.М., Чекмарев Г.Ф.* Публичные органы власти в Российской Федерации и зарубежных странах // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 12 (145). С. 60-67.
8. *Савенков А.Н., Чиркин В.Е.* Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18-29.
9. *Советов И.К.* Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3. С. 43-52.
10. Современные проблемы организации публичной власти / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
11. Толковый словарь русского языка: в 4 т. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1939. Т. 3: П – Ряшка.
12. *Чиркин В.Е.* Публично-правовое образование. М.: Норма, 2011. 336 с.
13. *Locke J.* Two Treatises of Government. A Critical Edition / ed. by P. Laslett. London, 1960. 467 p.