

УДК 342.3

## Субъекты публичной власти в России: конституционные основы общности

**Анциферов Николай Викторович**

Кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра конституционного права и конституционного судопроизводства,  
Российский университет дружбы народов,  
117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6;  
e-mail: nvanciferov@yandex.ru

### Аннотация

Проблемы конституционной организации публичной власти сохраняют актуальность на любом этапе социального развития. Данная статья посвящена конституционно обусловленным свойствам субъектов публичной власти, отражающим их общность. Рассматривается категория публичной власти, ее содержание и объем. Уделяется внимание такому свойству субъектов публичной власти в России как единый источник власти – многонациональный народ РФ. Затрагиваются вопросы его конституционной правосубъектности, формы осуществления власти – непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления. Исследуются также такие конституционно обусловленные свойства субъектов публичной власти как заданность действия в социальных интересах, встроенность в общую систему организации власти, ограниченность сферой функционирования и формами реализации власти. В статье анализируется конституционное законодательство, практика Конституционного Суда РФ.

### Для цитирования в научных исследованиях

Анциферов Н.В. Субъекты публичной власти в России: конституционные основы общности // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 3А. С. 86-95.

### Ключевые слова

Публичная власть, субъекты публичной власти, власть, конституция, государство, местное самоуправление.

## Введение

Ключевыми вопросами любой конституции являются организация публичной власти, установление форм и механизмов ее осуществления. Такая ситуация определяется самой сущностью конституции и исторически присущим ей назначением – сформировать механизм осуществления власти, обеспечивающей соблюдение общественных интересов, не допускающей произвола и способной действовать в целях социального развития. «Конституции создавались как средство защиты гражданского общества от произвола государства, как инструмент построения демократического государства, обеспечения свободного развития гражданского общества» [Денисов, 2010]. Само «учение конституционализма, связанное с конкретными формами узурпации власти, было ответом на тиранию во время и после Великой французской революции» [Шайо, 2010, 24].

### **Категория «публичная власть», общность субъектов публичной власти**

На настоящем этапе общественного развития, «в современном демократическом, социализированном и коллективизированном обществе власть народа осуществляется на разных уровнях и в разных формах» [Чиркин, 2010], не сводясь к категории государственной власти и обобщаемая понятием публичной власти.

В актуальных условиях категория публичной власти позволяет охарактеризовать власть в государстве, «в территориальных публично-правовых коллективах и образованиях» [Чиркин, 2014], установленную конституцией и законом, не исключая местное самоуправление. Включение местного самоуправления в объем публичной власти наряду с государственной властью на сегодняшний день является сложившимся подходом в юридической научной литературе и практике правоприменения. Как прямо указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15.01.1998 года №3-П, «публичная власть может быть и муниципальной».

В связи с этим вполне объяснимо, что субъекты публичной власти представляют собой не только важнейшую, что предопределяет их ключевые институционально-правовые особенности, но и чрезвычайно широкую группу участников конституционных отношений.

Обладая общностью социальной и правовой природы, являясь включенными в сложный механизм организации и взаимодействия, субъекты публичной власти характеризуются рядом принципиальных признаков и свойств, что требует, с одной стороны, и позволяет, с другой, рассматривать их в целом, учитывая наличие общих закономерностей организации и функционирования.

Общность субъектов публичной власти в контексте российской конституции определяется рядом следующим существенных обстоятельств.

## Единый источник публичной власти

Во-первых, субъекты публичной власти, приобретая власть от народа (прямо или косвенно), действуют в качестве институтов реализации его власти. Конституцией РФ эта связь в общем плане определяется в ст. 3, согласно которой: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». При этом нужно отметить, что идентификация осуществления власти посредством выборов и референдума как осуществляемой непосредственно народом является в определенной степени условностью, так как соответствующие формы также несут в себе представительный аспект.

В действительности, в рамках названных форм непосредственной демократии волю народа потенциально имеет право выражать определенная часть населения страны – избирательный корпус, а фактически ее выражает только часть от соответствующей группы лиц. Как отмечает В.Н. Руденко, «в современном обществе компетенцией по принятию властных решений наделяются граждане, обладающие избирательным правом. Властное волеизъявление возможно при условии признания за ними на уровне законодательства строго определенных полномочий. Будучи субъектами властвования, граждане могут отдавать «приказы» и «команды» путем действия – волеизъявления, выраженного в принятии обязательных для исполнения публично-властных решений (актов прямого народовластия), обладающих наряду с решениями органов власти, принудительно-волевым свойством» [Руденко, 2003, 13-14]. На данное обстоятельство обращает внимание и А.И. Казанник: «Из содержания ст. 60 Конституции РФ вытекает, что граждане России могут самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и юридические обязанности с 18 лет. Вполне естественно, что гражданское совершеннолетие может не совпадать с реальной возможностью осуществлять политические права, которые приобретаются лицами на основании норм других статей Конституции РФ и избирательных законов (ст. 81, 97). Тем не менее факт остается фактом: нормы ст. 32 и 60 Конституции РФ наделяют правосубъектностью, необходимой и достаточной для осуществления народовластия, только строго определенную категорию граждан России, а не весь многонациональный народ страны» [Казанник, 2016]. Таким образом, фиксируется некоторое (во всяком случае, функциональное) несовпадение категории «народ», в которую входят все лица, проживающие в государстве, и, собственно, группы лиц, посредством волеизъявления которой власть фактически осуществляется.

Социально-юридическое значение данной черты субъектов публичной власти состоит, в частности, в том, что субъекты публичной власти являются носителями народного мандата, обеспечивающего ресурс легитимности, ценность которого состоит

в возможности принимать и реализовывать общеобязательные решения, принуждать и наказывать. Такие права предоставляются установленной конституцией власти, при этом иной (действующей вне конституции) публичной власти в таком праве отказывается, что, в частности, закрепляется в ч. 4 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой «никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти и присвоение властных полномочий преследуется по закону».

### **Заданность действия субъектов публичной власти в социальных интересах**

Во-вторых, назначением субъектов публичной власти является действие в социальных интересах. Субъекты публичной власти в логике конституционно-правового регулирования не имеют частного интереса, а создаются и функционируют для целей реализации общественной функции. Идея связанности публичной власти правовыми или какими-либо иными установками имеет многовековую историю, получила на современном этапе международно-правовое основание [Худяков, 2011]. Осуществление власти в интересах народа, в пределах ограничений естественного права – ключевое положение доктрин эпохи Просвещения, во многом определивших сложившуюся в современных демократических государствах конфигурацию власти [Локк, www, Монтескье, www]. Соответствующая ограниченность власти находит выражение в ключевых документах международно-правового характера, в т. ч. Всеобщей декларации прав человека, Международных пактах и конвенциях.

Конституционно-правовое закрепление соответствующего свойства субъектов публичной власти в России осуществляется, прежде всего, посредством определения принципиальных характеристик российского государства (правовое, демократическое – ч. 1 ст. 1, социальное – ст. 7 Конституции РФ). Важным аспектом такого конституционного закрепления является установление конституционных обязанностей государства. Ключевая из данных обязанностей предусмотрена в ст. 2 Конституции РФ – «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Как, в частности, отмечает Конституционный Суд РФ в Определении от 18.09.2014 года № 1818-О, «обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека в единой системе народовластия совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации призвано местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя, особой формы публичной власти (статья 2; статья 7, часть 1; статьи 12 и 18 Конституции Российской Федерации)».

## **Включенность в единую организационную систему**

В-третьих, субъекты публичной власти включены в организованную в соответствии с Конституцией РФ систему, связанность данных субъектов в рамках которой определяется не только собственно организационными отношениями (субординации и координации), но и урегулированностью деятельности институтами в рамках единой системы права (ч. 2 ст. 4, ч 1, 2, 3 ст. 15 Конституции РФ).

Важным аспектом данной черты является закрепление принципиальных организационных механизмов, с учетом которых функционирует система субъектов публичной власти. Ключевым из них служит принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ). При этом, как отмечает Конституционный Суд РФ, «разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие».

Конституционно обусловлен и механизм взаимодействия субъектов государственной власти и местного самоуправления. В частности, рассматривая содержание конституционной обязанности государства обеспечить реализацию положений ст. 12, Главы 8 Конституции РФ, гарантирующих функционирование в РФ институтов местного самоуправления, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30.11.2000 года №15-П указывает: «на органы ... государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально - финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление».

## **Ограниченность сферой и формами функционирования**

В-четвертых, субъекты публичной власти обладают определенной сферой функционирования, имеют заданные формы реализации власти (обладают определенной компетенцией). Такое свойство субъектов публичной власти обусловлено не только организационными потребностями, но и необходимостью обеспечить реализацию конституционных положений о гарантированности прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), а также соотносится с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ («Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»). Вопросы соотношения действия субъекта публичной власти, с одной

стороны, и заданных сферы и форм функционирования, с другой, – один из ключевых вопросов практики Конституционного Суда РФ.

При этом, функционируя в пределах своей компетенции, субъекты публичной власти действуют с определенной степенью дискреции, ограниченной императивными требованиями. В такой ситуации взаимное существование предоставленного обществом субъекту публичной власти ресурса, с одной стороны, и ограничения возможностей его реализации социальными интересами, с другой, представляет собой ключевой вопрос организации публичной власти. Власть без необходимого ресурса бессильна, она не способна решать никакие социальные задачи, но без соблюдения заданных конституционно установок – не может реализовывать свое предназначение, обусловленное волей народа.

В такой ситуации поиск баланса между дискрецией, вытекающей из социального ресурса, и пределов, в которых власть осуществляется, – ключевая задача конституционного механизма. Как отмечал один из творцов американской конституции Дж. Мэдисон, «при создании правительства, которое должно управлять одними людьми посредством других людей, основная трудность состоит в том, что вы должны, во-первых, дать возможность правительству контролировать управляемых, а во-вторых, вменить ему в обязанность осуществлять самоконтроль» [Уилсон, 1990, 16].

## Заключение

С учетом изложенного, многочисленные субъекты публичной власти, являясь ключевыми участниками конституционно-правовых отношений, обладают общей конституционно-правовой природой, содержание которой определяется выявленными свойствами – они являются средством функционирования власти народа, имеют конституционно заданное назначение действовать в социальных интересах, входят в единую конституционную систему организации и осуществляют свою деятельность в рамках ограниченных сферы и форм функционирования. Указанные признаки носят универсальный для субъектов публичной власти в России характер и отражают правовую и демократическую природу российского государства.

## Библиография

1. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5-11.
2. Белоусова Е.В. Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах // Международное публичное и частное право. 2016. № 1. С. 31-34.

3. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62-74.
4. Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С.5-7.
5. Казанник А.И. Народ как субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 3-6.
6. Локк Дж. Два трактата о правлении. URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk\\_Traktaty\\_2.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk_Traktaty_2.pdf)
7. Монтескье Ш.-Л. О духе законов. URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye\\_O%20dukhe.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye_O%20dukhe.pdf)
8. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2003. 46 с.
9. Уилсон Д. Американское правительство. М.: Прогресс – Универс, 1990. 512 с.
10. Худяков А.В. Конституционно-правовое регулирование обязанностей государства в России: дис. ... канд. юрид. наук, М: Акад. упр. МВД РФ, 2011. 190 с.
11. Чиркин В.Е. К вопросу о моделях власти в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 3-7.
12. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 3-14.
13. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 2001. 292 с.
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // Собрание законодательства РФ. 02.03.2015. № 9. ст. 1389.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П // Собрание законодательства РФ. 11.12.2000. № 50. ст. 4943.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 26.01.1998. № 4. ст. 532.
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 19.01.1998. № 3. ст. 429.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Собрание законодательства РФ. 22.01.1996. № 4. ст. 409.
19. Определение Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 1818-О. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70653056/>
20. Определение Конституционного Суда РФ от 06.06.1997 № 59-О // Собрание законодательства РФ. 23.06.1997. № 25. ст. 2950.

---

## The subjects of public authority in Russia: constitutional basis of community

**Nikolai V. Antsiferov**

PhD in Law, Associate Professor,  
Department of constitutional law and constitutional court proceedings,  
Peoples Friendship University of Russia (RUDN University),  
117198, 6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: nvanciferov@yandex.ru

### Abstract

Problems of constitutional organization of public power remain relevant at any stage of social development. This article is devoted to issues of social and legal significance and general characteristics of public authority's subjects reflected in the Constitution of the Russian Federation. It is considered the category, content and scope of public authority. Attention is paid to this feature of public authorities in Russia as a single source of power, the multinational Russian people. The present paper addresses the issues of people's constitutional personality, forms of exercising power, directly and through public authorities and local self-government. The author investigated signs of public authority's subjects as a task of action in social interests, a built-in system of power, a limited scope of functioning and forms of exercising power. Constitutional legislation, practice of the Constitutional Court of the Russian Federation is analyzed in this article. The key issues of any constitution are the organization of public authority, the establishment of forms and mechanisms for its implementation. This situation is determined by the very essence of the constitution and its historically inherent purpose: to form a mechanism for the exercise of power that ensures the observance of public interests, which does not allow arbitrariness and is capable of acting for the purposes of social development.

### For citation

Antsiferov N.V. (2017) Sub"ekty publichnoi vlasti v Rossii: konstitutsionnye osnovy obshchnosti [The subjects of public authority in Russia: constitutional basis of community]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (3A), pp. 86-95.

### Keywords

Public authority, subjects of public authority, power, constitution, state, local self-government.



---

## References

1. Avakyan S.A. (2015) Konstitucionnaya teoriya i praktika publichnoy vlasti: zakonomernosti i otkloneniya [The Constitutional Theory and Practice of Public Power: Regularities and Deviations]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 10, pp. 5-11.
2. Belousova E.V. (2016) Stanovlenie mestnogo samoupravleniya kak raznovidnosti publichnoy vlasti v zarubezhnyh stranah [Formation of local self-government as a form of public authority in foreign countries]. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo* [International public and private law], 1, pp. 31-34.
3. Bondar' N.S., Dzhagaryan A.A. (2016) Sil'noe mestnoe samoupravlenie - sil'noe gosudarstvo: istoriya i sovremennost' [Strong local self-government is a strong state: history and modernity]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 4, pp. 62-74.
4. Chirkin V.E. (2014) K voprosu o modeljah vlasti v sovremennom obshchestve [To the question of power models in modern society]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 5, pp. 3-7.
5. Chirkin V.E. (2009) Publichnaya vlast' v sovremennom obshchestve [Public authority in modern society]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 7 (151), pp. 3-14.
6. Denisov S.A. (2010) Nekonstitucionnye normy konstitucionnykh aktov [Unconstitutional norms of constitutional acts]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 4, pp. 5-7.
7. Kazannik A.I. (2016) Narod kak subyekt konstitucionno-pravovykh otnosheniy [People as a subject of constitutional and legal relations]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2, pp. 3-6.
8. Khudyakov A.V. (2011) *Konstitucionno-pravovoe regulirovanie objazannostej gosudarstva v Rossii Doct. Dis.* [Constitutional and legal regulation of the duties of the state. Doct. Dis.]. Moscow: Acad. of management of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.
9. Locke J. *Dva traktata o pravlenii* [Two treatises of government]. Available at: [https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk\\_Traktaty\\_2.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk_Traktaty_2.pdf) [Accessed 27.03.2017]
10. Montesquieu Sh.-L. *O dukhe zakonov* [The spirit of the laws]. Available at: [https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye\\_O%20dukhe.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye_O%20dukhe.pdf) [Accessed 27.03.2017]
11. *Opreделение Konstitucionnogo Suda RF ot 18.09.2014 № 1818-O* [Determination of the Constitutional Court on 09/18/2014 No. 1818-O] Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70653056/> [Accessed 27.03.2017]
12. *Opreделение Konstitucionnogo Suda RF ot 06.06.1997 № 59-O* [Determination of the Constitutional Court on 06/06/1997 No. 59-O]. *Sobranie zakonodatelstva RF. 23.06.1997. №25. St. 2950* [Collected legislation of the Russian Federation. 06/23/1997. № 4. Art.2950].

13. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 17.02.2015 № 2-P [Decision of the Constitutional Court on 2/17/2015 № 2-P]. *Sobranie zakonodatelstva RF. 02.03.2015 №9. St.1389* [Collected legislation of the Russian Federation. 03/02/2015. № 9. Art. 1389].
14. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 30.11.2000 № 15-P [Decision of the Constitutional Court on 11/30/2000 No. 15-P]. *Sobranie zakonodatelstva RF. 11.12.2000. №50. St. 4943* [Collected legislation of the Russian Federation. 12/11/2000. № 50. Art. 4943].
15. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 15.01.1998 № 3-P [Decision of the Constitutional Court on 01/15/1998 No. 15-P]. *Sobranie zakonodatelstva RF. 26.01.1998. №4. St. 532* [Collected legislation of the Russian Federation. 01/26/1998. № 4. Art.532].
16. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 09.01.1998 № 1-P [Decision of the Constitutional Court on 01/09/1998 No. 1-P]. *Sobranie zakonodatelstva RF. 19.01.1998. №3. St. 429* [Collected legislation of the Russian Federation. 01/19/1998. № 3. Art.426].
17. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 18.01.1996 № 2-P [Decision of the Constitutional Court on 01/18/1996 No. 1-P]. *Sobranie zakonodatelstva RF. 22.01.1996. №4. St. 409* [Collected legislation of the Russian Federation. 01/22/1996. № 4. Art.409].
18. Rudenko V.N. (2003) *Konstitucionno-pravovye problemy prjamoj demokratii v sovremennom obshhestve. Doct. Dis.* [Constitutional and legal problems of direct democracy in modern society. Doct. Dis.]. Ekaterinburg: USLA.
19. Shayo A. (2001) *Samoogranichenie vlasti (kratkij kurs konstitucionalizma)*. [Self-limitation of power (short course of constitutionalism)]. Moscow: Yurist Publ.
20. Wilson D. (1990) *Amerikanskoe pravitel'stvo* [American government]. Moscow: Progress-Univers Publ.