

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.76.81.022

## Новеллы конституционного принципа единства публичной власти в призме федерального законодательства Российской Федерации

**Котов Иван Николаевич**

Аспирант,  
Пятигорский государственный университет,  
357532, Российская Федерация, Пятигорск, пр. Калинина, 9;  
e-mail: Kotov@mail.ru

Выражаю благодарность своему научному руководителю Тхабисимовой Людмилае Аслановне, доктору юридических наук, профессору, директору Юридического института Пятигорского государственного университета за помощь в подготовке текста рукописи статьи.

### Аннотация

В настоящей статье исследуется вопрос закрепления в национальном законодательстве нашего государства правовой категории единства системы публичной власти, нашедшего свое отображение в Конституции Российской Федерации и закрепившимся посредством издания ряда федеральных законов. Автором анализируются нововведения, рассматриваются проблемные вопросы, связанные с реализацией положений законодательства, регулирующего взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

### Для цитирования в научных исследованиях

Котов И.Н. Новеллы конституционного принципа единства публичной власти в призме федерального законодательства Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 1А-2А. С. 157-163. DOI: 10.34670/AR.2023.76.81.022

### Ключевые слова

Государственная власть, публичная власть, общественная власть, принцип единства системы публичной власти, разграничение полномочий, развитие законодательства.

## Введение

Понятие единой системы публичной власти существовало в национальном законодательстве Российской Федерации уже очень давно и использовалось, преимущественно, на доктринальном уровне как термин, обозначающий совокупность государственной и общественной власти, а также власти местного самоуправления.

Однако, изменения, внесенные законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправках), способствовали возобновлению научного интереса к изучению вопроса конституционного принципа единства системы публичной власти уже как нормативно-правовой категории.

## Основная часть

Действующая редакция Конституции Российской Федерации, конечно, не создает «новую организационную форму осуществления публичной власти», а только отображает функциональное и организационное единство, что способствует эффективному взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории.

Становление конституционного принципа единства публичной власти как нормативно-правовой категории, происходило посредством закрепления его в законодательных актах различной юридической силы, а именно: Конституции Российской Федерации (Закон о поправках), Федеральном законе Российской Федерации от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и других нормативно-правовых актах.

По мнению доктора юридических наук, профессора, Г.Н. Чеботарева, «формирование совместных сфер деятельности, закрепление совместных предметов ведения при четком разграничении полномочий по этим предметам ведения послужит преодолению разрыва между уровнями публичной власти».

Говоря об актуальности темы настоящего исследования, важно также подчеркнуть, что количество доктринальных трактовок понятия конституционного принципа единства системы публичной власти значительно возросло после его закрепления в Основном законе государства, однако это не говорит нам о полноценном и всестороннем раскрытии содержания данного принципа.

Основной целью настоящего исследования является определение новелл законодательства, раскрывающих конституционный принцип единства системы публичной власти, а также рассмотрение отдельных аспектов его применения.

Стоит обратить внимание на точку зрения профессора, доктора юридических наук Людмилы Аслановны Тхабисимовой, которая отмечает, что «разделение властей следует воспринимать как конституционную аксиому, требующую конкретизации в зависимости от исторических обстоятельств и национальной политико – правовой традиции, а не как готовую модель оптимизации системы государственной власти».

Изучение новелл действующего конституционного законодательства во многом поможет раскрыть преемственность и определить вектор дальнейшего развития конституционного

принципа, рассмотреть проблемные вопросы трактовки его нормативного закрепления.

Выполнить данную задачу возможно при применении как общенаучных, так и специальных методов, среди которых можно выделить сравнительно-правовой метод, анализ, синтез, сопоставление и многие другие.

Стоит отметить, что отдельные аспекты рассмотрения вопроса единства системы публичной власти получили свое отражение в трудах таких ученых как: С. А. Авакьяна, Л. В. Андриченко, Л. А. Тхабисимовой, А.А. Югова, А.Н. Черткова.

В указанных источниках исследовались и приводились мнения по существующим положениям и моделям взаимодействия и становления единой системы публичной власти.

Однако, несмотря на большое количество научных работ и исследований в данной области, в современных условиях существует правовая неопределенность, которая будет устранена только в процессе правоприменительной практики.

Не претендуя на всестороннее раскрытие темы настоящей статьи, полагаем верным обратить внимание на следующие новеллы, изложенные в рамках национального законодательства нашего государства.

В соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации законодателем была определена структура органов публичной власти, входящих в единую систему. К ним были отнесены органы местного самоуправления и органы государственной власти, осуществляющие взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Стоит отметить, что первоначально, определение конституционного принципа единства системы публичной власти было представлено в статье 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и в качестве субъектов системы сочетало в себе помимо органов публичной власти федерального, регионального и местного уровней также иные государственные органы.

Говоря о публичной власти, в первую очередь, мы представляем взаимодействие элементов её системы. Определяя состав данных элементов нельзя не согласиться с мнением профессора С. А. Авакьяна, который писал, что система публичной власти «представлена тремя организационными формами: а) государственная власть; б) общественная власть; в) власть местного самоуправления как смешанная общественно – государственная (или, если угодно, государственно–общественная – с учетом того, какие элементы являются ключевыми в том или ином институте) власть».

Дискуссионным на данный момент является вопрос о не включении в указанный выше перечень общественной власти или власти гражданского общества, которая при формальном толковании понятия, представленного в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации», не может рассматриваться как «третья подсистема публичной власти.

Данная проблема также была описана Авакьяном С.А. который предполагал необходимость «включения в Конституцию главы 2.1 о гражданском обществе и демократии» [Авакьян, 2014, 36].

А.Н. Чертков, также подчеркивает, что «компонентами системы общественной власти выступают все институты гражданского общества» [Чертков, 2020, 23].

Стоит отметить, что, хотя и вопрос определения места общественной власти по отношению к публичной власти является дискуссионным и не получил своего закрепления в Конституции Российской Федерации, законодатель все же отобразил нормативную формулировку данного вида власти в статье 20 Федерального закона «О Правительстве Российской Федерации»,

определяя полномочия Правительства Российской Федерации в области взаимодействия с институтами гражданского общества.

Другим важным, на наш взгляд, обстоятельством в сфере взаимодействия органов единой системы публичной власти является сфера разграничения их полномочий.

Как указывала доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, Андриченко Людмила Васильевна, «это та среда, которая и определяет характер функционирования всей системы публичной власти, внутренних взаимосвязей составляющих ее органов, включая вопросы их иерархии, выбора целевых ориентиров в деятельности» [Андриченко, 2022, 56].

Закон о поправках расширил перечень предметов ведения как Российской Федерации, так и перечень её совместного ведения с субъектами Российской Федерации. Полагаем, что существующая концепция во многом может быть пересмотрена с учетом следующих обстоятельств.

К примеру, полномочия по организации публичной власти в соответствии с пунктом «г» статьи 71 Конституции РФ отнесены к исключительному перечню вопросов ведения Российской Федерации, в то время как установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, согласно пункту «н» статьи 72 Конституции РФ, является предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

Несомненно, главную роль в построении единой системы публичной власти, заложение её базиса, должна играть именно Российская Федерация, беря на себя ответственность и полномочия по установлению общих принципов.

С другой стороны, вопрос организации публичной власти, как процесс взаимодействия отдельных её элементов, о которых мы уже говорили ранее, может быть отнесен к перечню совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

Далее хотелось бы обратить особое внимание на нормы Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее также Федеральный закон № 414-ФЗ). И хотя ещё не все из положений вышеуказанного нормативного правового акта вступили в законную силу, уже сейчас можно говорить о тех новеллах, которые изложены в общих положениях данного закона.

При обращении к положениям Федерального закона № 414-ФЗ, сразу же видится различие с предшествующим ему Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее также Федеральный закон № 184-ФЗ), выраженное в отсутствие преамбулы.

В преамбуле Федерального закона № 184-ФЗ указано, что «система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и настоящим Федеральным законом». В том числе указывается ссылка на нормативно-правовой акт высшей юридической силы, в соответствии с которым и был издан соответствующий акт.

В действующей редакции Федерального закона № 414-ФЗ законодатель решил отойти от первоначальной структуры построения текста нормативного акта, что, по нашему мнению, не совсем обоснованно, так как преамбула является важным структурным элементом и позволяет повысить качество принимаемого закона.

Отобразив краткий анализ состояния ранее урегулированных отношений в сфере конституционного права, преамбула позволяет сформировать определенный прогноз относительно его применения.

По мнению доктора юридических наук, профессора, Юрия Александровича Тихомирова, именно «в преамбуле, а не в основной части акта, должны определяться цели акта, то есть то, чего желает достичь нормотворческий орган, а также мотивы издания акта, его основные задачи» [Тихомиров, 1992, 11].

Таким образом, обстоятельства, предшествующие изданию Федерального закона № 414-ФЗ, а также появление в национальном законодательстве принципа единства публичной власти, как нормативной категории, во многом обязывали законодательный орган перед изложением его содержания обозначить те цели и задачи, которые он преследует, в том числе повысив и свою ответственность за издаваемый акт.

Обобщая изложенное, хотелось бы отметить, что положения принципа единства публичной власти играют очень важную роль в создании условий для комплексного развития каждого субъекта Российской Федерации.

Несомненно, конституционный принцип единства публичной власти требует дальнейшего осмысления, в том числе и при учете новых подходов, изложенных в проанализированных нами нормативных правовых актах.

## Заключение

Как справедливо отметил А.А. Югов «единство и целостность публичной власти прежде всего имеют в качестве своей фундаментальной основы суверенитет российского народа, определяемый всеобщей, согласованной и интегрированной волей всех граждан Российской Федерации» [Югов, 2017, с. 5-8].

Однако единство системы, как бы это не было парадоксально, выстраивается, в том числе, и на разграничении полномочий ее элементов.

Определение баланса между структурами федеральной, региональной и местной властей, при учете особенностей каждого региона, позволит реализовать заявленный Конституцией Российской Федерации потенциал конституционного принципа единства системы публичной власти.

## Библиография

1. Авакьян, С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? / Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1, С. 31-44.
2. Авакьян, С. А. Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ. –2014. – 596 с.
3. Андриченко, Л. В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. // Журнал российского права. – 2022. № 3. – С. 48-59.
4. Васяев А.А. Диджитализация адвокатуры // Адвокатская практика.2019. № 3. С. 49 – 53.
5. Васяев А.А. Достоверные сведения при разрешении вопроса о заключении под стражу // Современное право. 2010. № 6. С. 92 – 95.
6. Маркова, Е. Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. / Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 24-29.
7. Савошикова Е.В., Дуйсембаева Д.А. Медицинский работник, как возможный субъект уголовного деяния // Современный ученый. 2020. № 3. С. 268 – 272.
8. Тихомиров, Ю. А. Действие закона. – М.: Известия, 1992, – 163 с.
9. Тхабисимова, Л. А. Оптимизация системы государственной власти: принцип разделения властей // ЮРИСТЪ–

ПРАВОВЕД. – 2007. № 1. – С. 53 – 56.

10. Чеботарев, Г. Н. Муниципальная власть в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 57-60.
11. Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19- 23.
12. Югов А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 5-8.

## **Novelties of the constitutional principle of the unity of public power in the prism of the federal legislation of the Russian Federation**

**Ivan N. Kotov**

Graduate student,  
Pyatigorsk State University,  
357532, 9, Kalinin Ave., Pyatigorsk, Russian Federation;  
e-mail: Kotov@mail.ru

### **Abstract**

This article examines the issue of consolidation in the national legislation of our state of the legal category of unity of the system of public power, reflected in the Constitution of the Russian Federation and consolidated through the publication of a number of federal laws. The author analyzes innovations, considers problematic issues related to the implementation of the provisions of legislation regulating the interaction of state authorities and local self-government.

### **For citation**

Kotov I.N. (2023) Novelty konstitutsionnogo printsipa edinstva publichnoi vlasti v prizme federal'nogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Novelties of the constitutional principle of the unity of public power in the prism of the federal legislation of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (1A-2A), pp. 157-163. DOI: 10.34670/AR.2023.76.81.022

### **Keywords**

State power, public power, public power, the principle of unity of the system of public power, separation of powers, development of legislation.

## **References**

1. Avakian, S. A. Draft laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation: is the fourth round coming? / Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 1, pp. 31-44.
2. Avakian, S. A. Modern problems of the organization of public power: monograph / hand. author. Col. and ed. S.A. Avakian. M.: Justicinform. -2014. – 596 p.
3. Andrichenko, L. V. Evolution of the principles of federalism in Russia in the light of constitutional reforms in 2020 // Journal of Russian Law. – 2022. No. 3. – pp. 48-59.
4. Vasyaev A.A. Digitalization of advocacy // Law practice.2019. № 3. С. 49 – 53.
5. Vasyaev A.A. Reliable information when resolving the issue of detention // Modern law. 2010. No. 6. pp. 92-95.
6. Markova, E. N. Public and (or) public power: the problem of correlation in the context of constitutional reform in 2020 / Constitutional and Municipal Law. 2021. No. 12. pp. 24-29.

7. Savoshikova E.V., Duisembayeva D.A. Medical worker as a possible subject of a criminal act // A modern scientist. 2020. No. 3. pp. 268-272.
8. Tikhomirov, Yu. A. The effect of the law. – M.: Izvestia, 1992, – 163 p.
9. Thabisimova, L. A. Optimization of the system of state power: the principle of separation of powers // JURIST–PRAVOVED. - 2007. No. 1. – pp. 53-56.
10. Chebotarev, G. N. Municipal power in the system of public power // Constitutional and municipal law. 2022. No. 1. pp. 57-60.
11. Chertkov A.N. Public power: composition, unity and essence of interaction // Constitutional and municipal law. 2020. No. 10. pp. 19-23.
12. Yugov A.A. Unity and differentiation of public power: the system of separation of powers // Russian justice. 2017. No. 9. pp. 5-8.