

## ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

***Аннотация.** В настоящей статье рассматривается правовая связь института публичной власти с российским конституционализмом. Публичная власть является особым видом власти, которая включает в себя государственную власть и местное самоуправление, действует в интересах общества и реализует свои полномочия во многих сферах общественных отношений. Конституционализм — одно из ключевых понятий конституционного права, которое, кроме института публичной власти, включает в себя многие другие важные элементы. Представляется необходимым подчеркнуть взаимосвязь публичной власти с конституционализмом как одним из значительных явлений конституционного права.*

***Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, конституционализм, публичная власть, институт публичной власти, конституционализация, права и свободы, конституционное право, демократия.*

## IMPORTANCE OF THE INSTITUTION OF PUBLIC POWER IN THE CONTEXT OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISM

***Abstract.** This article considers the legal connection of the institution of public power with Russian constitutionalism. Public power is a special type of power, which includes state power and local self-government, acts in the interests of society, and exercises its powers in many areas of public relations. Constitutionalism is one of the most important concepts of constitutional law, which, in addition to the institution of public power, includes many other important elements. It is important to emphasize the relationship of public authority with constitutionalism as one of the most important phenomena of constitutional law.*

***Keywords:** The Constitution of the Russian Federation, constitutionalism, public power, institute of public power, constitutionalizing, rights and freedoms, constitutional law, democracy.*

Одним из важнейших институтов конституционного права и, в частности, элементов российского конституционализма является публичная власть, которая исследовалась многими учеными. Ее свойства и взаимо-

---

ВАХРАМЕЕВ Евгений Юрьевич — преподаватель сектора среднего профессионального образования кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ», аспирант кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия, г. Новосибирск

связь с другими правовыми явлениями становились предметами исследований не только в конституционном праве, но и в иных юридических науках.

В юридической науке высказывались разные мнения относительно определения публичной власти и ее свойств. Так, С.А. Авакьян указывал, что публичной властью является многогранное понятие, которым охватываются разные средства организационного характера, использующиеся в управлении; она может рассматриваться как самостоятельная организация социума; также отмечалось то, что она включает в себя управление делами местного значения [1, с. 20–30]. Публичная власть взаимосвязана с институтами представительства и народовластия, политической властью, а также с теорией разделения властей и практикой ее реализации [2, с. 445–446, 490, 548; 3, с. 7–13].

И.К. Советов указывал, что публичная власть отделена от народа и в то же время наделена им правом на осуществление определенных действий от своего (народного) имени. При этом она, после того, как создается обществом, с ним больше не совпадает. Публичность данной власти заключается в том, что она осуществляется в интересах общества, в ней не находит отражение личный характер, напротив, ценности, разделяемые создавшим публичную власть обществом, придают ей определенные особенности. По мнению данного автора, она может быть определена как власть общества или как организационно-правовой институт, в котором органы государственной власти и органы местного самоуправления образуют единую систему [4, с. 43–52].

Как отмечал В.А. Лебедев, термин «публичная власть» воспринимается как родовое понятие, которым обобщаются и объединяются государственная власть (как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов) и местное самоуправление. В таком смысле она стала восприниматься после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году [5, с. 5, 8–9].

С точки зрения О.Б. Угурчиева и Р.О. Угурчиевой, публичная власть — это признак государства, которое определяется ими как политическая организация общества, обладающая властными полномочиями, аппаратом управления и принуждения. Задачи, решаемые государством, носят общественно значимый характер. Именно по признаку наличия публичной власти государство отличается от первобытного общества и того способа, которым до возникновения государства организовывались власть и управление. В современных государствах, в особенности федеративных (в том числе и в Российской Федерации), выделяют несколько уровней управления, в соответствии с которыми публичную власть можно разделить на центральный (федеральный), региональный (субфедеральный) и местный (субрегиональный) уровни [6, с. 15, 29].

Таким образом, публичная власть — это понятие, объединяющее в себе разные уровни власти, которые непременно отличаются публичностью,

то есть, тесной связью с обществом. Публичность проявляется как в самой правовой природе публичной власти, поскольку именно общество, народ принимает решающее участие в формировании важнейших органов государственной власти и принятии иных публично-правовых решений на референдумах, так и в способе, которым публичная власть в дальнейшем реализует свои полномочия (от имени общества, народа), целях и задачах, для достижения и выполнения которых публичная власть действует (в первую очередь — это интересы общества, защита прав и свобод каждого из индивидов, его составляющих).

Поскольку публичная власть имеет тесную, очень важную взаимосвязь с обществом, в котором она осуществляет свои полномочия и в интересах которого действует, логичным представляется установление ее взаимосвязи с другим явлением конституционного права, также связанным с российским обществом, правами и свободами человека и гражданина, — с конституционализмом.

\* \* \*

Конституционализм является одним из важнейших правовых явлений, которое сочетает в себе разные конституционно-правовые элементы. Обычно он раскрывается как понятие, охватывающее своим содержанием учение о конституции как основном законе государства, конституционно-правовое мировоззрение, институт прав и свобод человека и гражданина, их гарантирования, охраны и защиты, институты конституционного судебного контроля, народовластия, представительства, федерализма и др. Отдельно отметим, что многими учеными при раскрытии определения конституционализма или описании его сущностных свойств указывается на заметное участие публичной власти в регулировании общественных отношений, связанных с конституционализмом. При этом в конституционно-правовом научном сообществе отсутствует единое мнение относительно того, как именно должна быть сформулирована его дефиниция.

В определении конституционализма, пишет К.С. Коровин, можно выделить два критерия: политико-системный и культурно-идеологический. Применяя политико-системный критерий, конституционализм можно обозначить как форму правления, ограниченную законом; конституционную политическую систему; юридическую политику; правовой и государственно-политический режим. Культурно-идеологический критерий предполагает восприятие конституционализма как части мировой культуры; учения о конституции; политико-правовой идеологии; явления западной цивилизации. Рассмотрение конституционализма в качестве совокупности политических институтов, практики функционирования публичной власти возможно в политико-системном измерении [7, с. 27, 30].

По мнению К.В. Арановского, конституционализм — это традиция, которая, с одной стороны, обладает непосредственно видимой частью в виде

нормативных текстов, институтов публичной власти и политико-правовых учреждений; а с другой стороны, конституционализм характерен наличием мировоззренческих представлений, образов, верований, а также поведенческих навыков и автоматизмов. С этой точки зрения, под образованием конституционного режима следует понимать не только и не столько официальный акт, которым провозглашается основной закон, сколько формирование целого образа жизни, ее философии с присущими ей ценностями и достоинствами, изъянами и противоречиями [8, с. 41].

С учетом разнообразия подходов к определению конституционализма С.А. Авакьян считает наиболее логичным способом его понимания следующий подход: конституционализм — это набор идей, которые отражены в конституции и иных конституционно-правовых актах. В основном, отмечает ученый, к этим идеям относят свободное общество, демократию, демократические способы формирования органов публичной власти, свободную личность, имеющую большое количество прав и свобод, и другие идеи [9, с. 60–62].

М.В. Самигуллин отмечает, что во многих случаях конституционализм можно описать как интегральное понятие, выполняющее роль системообразующего фактора. В качестве объекта и предмета конституционализма он указывает публичную власть с ее структурными и функциональными аспектами, а также замечает, что она является одним из основных институтов. По определению, приводимому данным автором, «конституционализм — это все то, что направлено на оптимальное устройство и функционирование структур легитимной публичной власти в целях безопасности и благополучия самодостаточного общества, развивающегося на основе органического сочетания частного (индивидуального) и публичного (общественного) начал». Ученый выделяет разные модели конституционализма и полагает, что разные исследователи вкладывают неодинаковый смысл в данное определение. Конституционализм описывается им в качестве сложной системы, в содержании которой находится совокупность тесно взаимодействующих, взаимообусловленных, взаимозависимых компонентов. Конституционализм является интегративной системой, из которой практически недопустимо изъятие отдельных элементов вследствие их последовательности и упорядоченности. Он также характерен сложностью, что объясняется множеством системных элементов, из которых данное явление состоит, и их самостоятельным политико-правовым значением. При этом конституционализм открыт к взаимодействию с другими средами — социальными, экономическими, политическими, правовыми. Цель функционирования конституционализма как системы — конституционная законность, под которой Самигуллин понимает неуклонное, точное соблюдение Основного закона, а также иных актов конституционно-правового характера всеми субъектами, которым данные акты адресованы. Обеспечение конституционной законности возлагается в первую очередь на структуры публичной власти [10, с. 110–115].

\* \* \*

В конституционном праве — и в контексте конституционализма в частности — институт публичной власти исследуется уже достаточно давно. Значительный стимул исследованию публичной власти был придан поправками, внесенными в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. Термин «публичная власть» присутствует в конституционных нормах, регулирующих общественные отношения в сфере федеративного устройства (ч. 1 ст. 67), разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (п. «г» ст. 71), правового статуса главы российского государства — Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 80, п. «е. 5» ст. 83), организации местного самоуправления (ч. 3 ст. 131, ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации)<sup>1</sup>.

Помимо вышеуказанных изменений, которые привнесли в Основной закон России термин «публичная власть», следует отметить и иные положения. Так, были внесены изменения или добавлены новеллы, касающиеся демографической и социальной политики, признания детей в качестве наиболее приоритетного направления государственной политики Российской Федерации; культуры государства и общества; трудовой политики; социального обеспечения. Характерной особенностью приведенных положений является то, что они содержатся в одном и том же нормативном правовом акте вместе с теми поправками, которыми в текст Основного закона России был внесен термин «публичная власть», — в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>2</sup>. Следует отметить наименование данного закона, поскольку оно указывает на общую специфику всех изменений и нововведений в связи с институтом публичной власти.

\* \* \*

Некоторые исследователи конституционализма связывают его возникновение и наличие с определенным нормативным правовым актом особой юридической силы — конституцией, основным законом. Однако существует и другая точка зрения, в соответствии с которой наличие или отсутствие основного закона не является решающим признаком, однозначно свидетельствующим в пользу вывода о наличии или отсутствии сформированного конституционализма в государстве. Некоторые ученые рассматривают возникновение и развитие конституционализма иначе: ими прослеживается

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 19.01.2022).

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 16 марта 2020 г. № 11. Ст. 1416.

ся появление признаков, характерных для конституционализма, которые по отдельности, возможно, и не позволяют сделать вывод о существовании конституционализма, например, в древности, однако позволяют указать на развитие политико-правовой мысли и предпосылок его возникновения.

Д.В. Лисицын в своем исследовании отмечает наличие многих признаков, характерных для конституционализма в те времена, когда сам конституционализм в его современном понимании оформлен не был. Эти признаки, по нашему мнению, связаны не только с конституционализмом, но и с публичной властью, которая в указываемые Д.В. Лисицыным времена уже была сформирована в том или ином виде. Он пишет о религиозно-мифологической культуре разных народов, в которой в древности проявлялись представления этих народов об устройстве власти в их обществе и о ее характере. Например, основатель даосизма Лао-Цзы (VI в. до н.э.) отстаивал права каждой личности и всего народа на свободу, труд, жилище, говорил о единстве закона для всех. Конфуций (551–479 гг. до н.э.) основывал свой идеал управления на добродетелях и знании, считал, что в государственном управлении следует соблюдать требования в виде принципов добродетели, таких, как, например, забота о людях и преданность правителю. В Древней Греции обнаруживаются прообразы конституционализма в его современном понимании, что подтверждает достаточно четко сформулированная древнегреческими философами доктрина естественного права. Одним из важнейших вопросов периода Средних веков, отмечает Д.В. Лисицын, была дискуссия о том, какой из властей принадлежит приоритет, — светской или духовной, какая из них должна находиться у истоков государства. Новое время характерно возникновением самостоятельной отрасли, которой регулировалась организация учреждений государственной власти в центре государства и на местах. Впоследствии, отмечает ученый, эта отрасль стала называться конституционным правом [11, с. 16–46].

\* \* \*

Итак, конституционализм — одно из самых всеобъемлющих понятий в конституционном праве. Несмотря на некоторую разницу в приведенных научных определениях, одним из существенных правовых свойств конституционализма однозначно можно назвать его прочную связь с конституционно-правовым институтом публичной власти, что отражено в последних конституционно-правовых реформах.

Исследование данного института представляется важным и актуальным направлением в российском конституционном праве, поскольку публичная власть, состоящая, как это следует из Конституции Российской Федерации, из государственной власти и местного самоуправления, оказывает значительное влияние на жизнь всего российского общества. С теоретической точки зрения публичная власть представляется проявлением особого способа организации управления в обществе. Социум, развиваясь и эволюци-

онируя, создавал особые институты управления, наделял их властными полномочиями и способностью придавать своим решениям признак общезначимости. С течением времени, изменением обстоятельств, совершенствованием культуры в целом и политико-правового сознания в частности, данные институты эволюционировали и развивались. В настоящий момент властные институты разных уровней с разной компетенцией объединены общим институтом публичной власти, характеризующейся значительной самостоятельностью, при этом сохраняющей важную связь с обществом, которое принимает участие в формировании основных органов государственной власти и местного самоуправления, а также иными способами присутствует в управлении делами государства.

Вместе с тем лица и органы, реализующие публичную власть, являясь самостоятельными субъектами общественных отношений, реализуют предоставленные им властные полномочия в интересах общества, прежде всего — с целью создания условий, при которых права и свободы человека и гражданина будут реально действующими, гарантируемыми, охраняемыми и защищаемыми государством. С этой позиции институт публичной власти представляется одним из важнейших элементов конституционализма. Конституционализм в контексте настоящей статьи можно обозначить как обобщающее понятие конституционного права, сочетающее в себе как практическую составляющую (например, правоохранительная деятельность специальных органов государственной власти в сфере охраны и защиты прав и свобод), так и теоретическую, доктринальную часть (включающую в себя, например, учение о конституции, ее сущности и назначении). Представляется, что одна из важнейших функций публичной власти как части конституционализма — это обеспечение надлежащего воплощения в жизнь иных элементов данного явления, поддержание основных его идей, которые заключаются в принципах равенства, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, демократии и законности.

### Список литературы

1. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11.
2. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
3. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33).
4. Советов И.К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87).
5. Лебедев В.А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: право. 2010. Вып. 25 (206).

6. Угурчиев О.Б., Угурчиева Р.О. Основы государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. 378 с.
7. Коровин К.С. Доктринальные основы формирования советского конституционализма в 1917–1918-е гг.: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2021. 212 с.
8. Арановский К.В. Конституция как государственно-правовая традиция и условия ее изучения в российской правовой среде // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 1 (240).
9. Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2014. № 1.
10. Самигуллин М.В. К вопросу о понятии конституционализма // Право и политика. 2007. № 11.
11. Лисицын Д.В. Российский конституционализм как модель взаимодействия общества и государства: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Ставрополь, 2004. 173 с.