

© Алла Сергеевна Сизова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
Владимирского филиала РАНХиГС

Sizova Alla S.,
Assistant Professor of Constitutional
and Municipal Law Department
of Vladimir branch of the RANEPА,
PhD (Law)

© Дарья Вячеславовна Трынова
студентка факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир

Trynova Daria V.
law student
of Vladimir branch of the RANEPА

**К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПОПРАВКИ
В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ ОБЪЕДИНЕНИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

**Of the essence and realisation of amendments to the Constitution of the
Russian Federation which concerns the creation of the unified system of
public authority including state and local authorities**

Аннотация. В статье рассматривается поправка в Конституцию Российской Федерации, касающаяся создания единой системы публичной власти, включающей в себя государственные органы и органы местного самоуправления. Конституционное закрепление данной категории обусловлено объективной необходимостью совершенствования процессов функционирования и взаимодействия всех уровней власти в государстве. В рамках работы проведен анализ данной поправки, предпосылок ее возникновения и особенностей реализации. Создание единой системы публичной власти – это не формальное закрепление данного тезиса в Конституции РФ, а сложный и длительный процесс, требующий масштабных законодательных изменений. Исследуемая поправка – это лишь первый шаг на пути к созданию эффективного механизма публичной власти.

Abstract. The article considers the amendment of the Constitution of the Russian Federation, which concerns the creation of the unified system of public authority including both state and local authorities. The constitutional consolidation of this category is caused by the objective necessity of the improvement of functional processes and the interaction of all the levels of the state government. The article also includes the analysis of the amendment, the background of its appearance and the specific features of its realization. The creations of the unified system of the public authority is not the formal

consolidation of this thesis in the Constitution of the Russian Federation, but a long and difficult process which requires legislative changes. The amendment under study is the first step to the way to create an effective mechanism of the public authority.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, поправки, публичная власть, местное самоуправление, субъекты Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, государство, конституционализм, разграничение полномочий между органами государственной власти.

Keywords: Constitution of the Russian, amendments, public authority, local self-government, constituent entities of the Russian Federation, President of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, state, constitutionalism, delineation of powers between state authorities.

По инициативе Президента РФ, озвученной в Послании российскому парламенту 15 января 2020 г. [8], был подготовлен и впоследствии принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3].

По сути, разработка такого законопроекта послужила отправной точкой для проведения масштабной конституционной реформы, приковавшей внимание общественности и выступающей предметом обширных научных дискуссий по настоящее время.

Данный закон включает в себя изменения в ряде положений Конституции РФ, а именно в двадцати трех статьях, содержащихся в различных главах.

Бесспорно, каждое изменение представляет интерес для теории и практики конституционализма. Многие поправки, особенно касающиеся изменения полномочий Президента РФ, вызвали бурную реакцию не только политиков и правоведов, но и многих граждан нашей страны. Однако в данной работе мы рассмотрим конституционную новеллу, не получившую, на наш взгляд, должного внимания – поправку об объединении органов государственной власти и местного самоуправления в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) [1].

Изучение указанной поправки представляется невозможным без раскрытия категории «публичная власть», получившей своё легальное определение лишь в 2020 году.

Существует несколько точек зрения на сущность понятия «публичная власть», а также на его соотношение с такими категориями, как «общественная власть», «государственная власть», «политическая власть» и т.д.

В советский период существовало два подхода, согласно которым публичная власть отождествлялась либо с общественной властью, либо с государственной [11].

Современные исследователи, в частности Ю. Ю. Сорокин, трактуют термин «публичная власть» как определенную разновидность социальной власти, возникающей в целях удовлетворения общественных потребностей в сообществе, организованном по территориальному принципу [14].

Существует также и другая точка зрения (А. А. Югов), согласно которой под публичной властью понимается совокупность всей политической власти, которую осуществляют граждане.

А. А. Югов считает, что такая власть является самостоятельной формой власти, никак не связанной с государственной. Иными словами, публичная власть – это высшая форма власти, власть народа [16].

Эти и другие точки зрения на сущность публичной власти как сложного и многогранного явления, бесспорно, представляют интерес для правовой науки. Многие из них кажутся нам верными и относимыми к пониманию публичной власти в современных реалиях. Так, например, мы полагаем, что можно согласиться с мнением Ю. Ю. Сорокина в части, касающейся назначения публичной власти, т.е. с тем, что она существует для выполнения общественных функций, удовлетворения потребностей общества, а также в части, касающейся территориальной организации публичной власти.

Однако в рамках проводимого нами исследования целесообразней раскрывать понятие публичной власти с точки зрения законодательства. На основе анализа текста изучаемой поправки мы можем сделать вывод, что публичная власть не приравнивается к государственной власти, а, напротив, является более обширной категорией, включающей в себя как государственную власть, так и муниципальную.

Для того чтобы подробнее изучить поправку о включении в единую систему публичной власти органов местного самоуправления, понять ее суть и значение для общества, необходимо также раскрыть причины возникновения таких изменений.

Органы местного самоуправления традиционно понимаются людьми как низший уровень власти в государстве. Мы полагаем, что правильнее будет говорить о них не как о низшем уровне, а как об уровне, наиболее приближенном к населению. Этим и определяется значение органов местного самоуправления, которые обеспечивают реализацию закрепленных в Конституции РФ прав граждан на местном уровне.

Объективная реальность такова, что эффективному функционированию органов местного самоуправления препятствует противоречивость и пересечение полномочий данных органов с соответствующими полномочиями органов государственной власти. Сложившийся дисбаланс и стал основной предпосылкой возникновения единой системы публичной власти [12].

О необходимости формирования и конституционного закрепления единой системы публичной власти, включающей в себя в том числе и органы местного самоуправления, неоднократно говорил российский ученый-правовед С. А. Авакьян [10], определяющий публичную власть в

первую очередь как власть народа Российской Федерации. По его мнению, единая система публичной власти должна стать механизмом преодоления складывающегося в государстве политического кризиса [19].

Данный вектор представляется верным. По нашему мнению, под политическим кризисом в контексте высказывания С. А. Авакьяна подразумевается обособленное положение государственных органов и органов местного самоуправления, которое и необходимо изменить, приведя все «к единому знаменателю» власти, подконтрольной обществу и осуществляемой при его содействии.

Позицию единства публичной власти в России неоднократно высказывал и Конституционный суд Российской Федерации. Еще в 1995 г. в одном из постановлений Конституционного Суда РФ впервые появляется понятие «публичная власть» [6].

Анализ практики Конституционного Суда РФ показывает, что он последовательно придерживается линии, согласно которой в существующую систему публичной власти входят не только органы государственной власти (федерального и регионального уровней), но и органы местного самоуправления. Конституционный Суд РФ также распространяет свои положения, вынесенные в отношении государственной власти, на местное самоуправление [15].

В одной из знаковых статей В. Д. Зорькина (председателя Конституционного Суда РФ), которая была опубликована в «Российской газете» в 2018 году, содержатся положения, которые впоследствии и легли в основу Закона РФ о поправке к Конституции РФ. В этом научном труде идет речь о ст. 12 Конституции РФ, которая в определенной степени противопоставляет органы местного самоуправления органам государственной власти. По мнению автора, такая позиция не является верной, поскольку органы местного самоуправления по своей сути являются одним из звеньев публичной власти в России.

Также по данному вопросу неоднократно высказывался Президент Российской Федерации, обращая внимание на то, что, согласно Конституции РФ, муниципальная власть отделена от государства [18]. Владимир Владимирович Путин подчеркивал необходимость координации всех уровней власти для повышения эффективности их функционирования [17].

Создание единой системы публичной власти – это неизбежный и закономерный процесс, который обусловливается существующей объективной необходимостью увеличения эффективности функционирования и взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Принцип единства системы публичной власти закреплён в ч. 3 ст. 132 Конституции России, согласно которой *«органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют*

взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [1].

При этом под единством системы понимается именно ее функциональное единство, допускающее определенное организационное взаимодействие органов в целях эффективного решения их общих задач. Однако такое единство не предполагает включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

На наш взгляд, функциональное единство органов – это основополагающий аспект, необходимый для правильного понимания сущности исследуемой поправки. Органы местного самоуправления становятся структурными элементами системы публичной власти, не утрачивая при этом своей самостоятельности, закрепленной в ст. 12 Конституции РФ [7].

Создание единой публичной власти – это сложный процесс, длящийся уже не одно десятилетие. Закрепленное в ст. 132 Конституции РФ объединение органов местного самоуправления и государственных органов в единую систему – это важный шаг к достижению поставленной цели. Однако это лишь самое начало пути, за которым должно последовать масштабное и системное изменение целого пласта законодательства в целях создания эффективного взаимодействия между элементами системы.

Это изменение будет затрагивать как общие вопросы государственного устройства, так и вопросы функционирования и развития отдельных институтов власти, в особенности роли органов местного самоуправления.

Для реализации данной поправки представляется необходимым соблюдение баланса между самостоятельностью органов местного самоуправления и единством функционирования системы публичной власти, нарушение которого может повлечь за собой ущемление прав и интересов муниципальной власти, отдаление от нее населения.

Предполагается, что изменения законодательства должны основываться на передаче большей части полномочий гражданам страны для наиболее эффективного решения существующих задач, реализации публичных интересов общества [12].

В то же время наблюдается тенденция постепенного отхода от принципа федерализма, который предполагает самостоятельность федерального, регионального и местного уровней. Принятая поправка существенно повлияет на характер их взаимоотношений в сторону построения единой централизованной вертикали власти. Существующая тенденция централизации может привести к негативным последствиям, связанным с искажением сути органов местного самоуправления как основы демократии в государстве [13].

Говоря о законодательных изменениях, последовавших за принятием исследуемой поправки, необходимо отметить в первую очередь закон о Госсовете РФ 2020 года [4], в котором впервые на законодательном уровне была представлена дефиниция единой системы публичной власти.

В рамках реализации поправки также был принят закон об общих принципах организации публичной власти в регионах – Федеральный закон № 414 [5]. Данный нормативный правовой акт вступил в силу в декабре 2021 года, за исключением некоторых глав, которые будут вступать в силу до января 2023 года. Таким образом, с 2023 года он полностью заменит ранее действовавший Федеральный закон [2].

Новый закон направлен главным образом на совершенствование организации и деятельности органов публичной власти посредством закрепления системы органов государственной власти регионального уровня, определения их полномочий и общих принципов разграничения полномочий органов власти на всех существующих уровнях.

В настоящий момент на рассмотрении в Государственной Думе находится проект аналогичного закона, посвящённый общим принципам организации органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.

В нем на основе конституционно закреплённого единства системы создается новая модель организации и функционирования местного самоуправления. Закон должен определить правовую природу и место муниципалитета в существующей системе публичной власти. Также он должен разграничивать его полномочия с полномочиями органов государственной власти субъектов [9].

Представляется, что два этих закона (после принятия и вступления в силу последнего) смогут создать определенный «тандем», позволяющий четко разграничить компетенции органов власти, согласовать их взаимодействие в целях наиболее эффективной реализации прав и свобод граждан.

На основании проведенного анализа поправки, касающейся создания единой системы публичной власти, можно сделать выводы, что названной поправкой:

во-первых, конституционно вводится понятие «система публичной власти», включающее в себя органы государственной власти и органы местного самоуправления;

во-вторых, происходит закрепление на конституционном уровне взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления;

в-третьих, устанавливается цель такого взаимодействия, а именно повышение эффективности решения задач в интересах населения;

в-четвертых, определяется особенность указанного взаимодействия, заключающаяся в том, что под единством системы понимается организационное взаимодействие органов власти, не умаляющее самостоятельность местного самоуправления.

При этом народ, являясь «единственным источником власти» (ст. 3 Конституции РФ), не включен в систему публичной власти, а находится над этой системой. Он формирует ее на основе своего волеизъявления,

устанавливает для нее основополагающие направления развития общества и государства (посредством референдумов и выборов).

Как уже было сказано ранее, создание единой системы публичной власти – это сложный процесс, который будет продолжаться долгие годы. Его отправной точкой и стала анализируемая нами поправка.

Оценить поправку с точки зрения ее целесообразности можно будет лишь через призму времени, после окончательного формирования единой системы с последующим анализом особенностей ее функционирования.

Представленные в статье нормативные правовые акты, принятые во исполнение данной поправки, – лишь малая часть того, что предстоит создать или изменить в существующем законодательстве.

Для эффективного функционирования механизма публичной власти необходимо обеспечить внутреннюю согласованность всех уровней власти в государстве.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ: в ред. от 01.01.2022 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/.

3. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/.

4. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ: в ред. от 19.12.2020 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/.

5. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ: в ред. от 21.12.2021 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/.

6. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной

целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7552/.

7. 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: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/.

8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/.

9. Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: внесен сенатором РФ А. А. Клишасом, депутатом Государственной Думы ФС РФ П. В. Крашенинниковым [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

10. Авакьян С. А. Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 12. – С. 18-26.

11. Криволапова Л. В., Воронина И. А., Саблин Д. А. Единая система публичной власти в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации / Л. В. Криволапова, И. А. Воронина, Д. А. Саблин // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 1 (193). – С. 31-34. – DOI 10.47643/1815-1337_2021_1_31.

12. Мухлынина М. М. Развитие российского конституционализма в свете поправок 2020 года в Конституцию Российской Федерации: вопросы местного самоуправления в системе публичной власти / М. М. Мухлынина // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 4 (184). – С. 18-21.

13. Пронина Л. И. Региональная политика в свете обновлений Конституции Российской Федерации в 2020 году / Л. И. Пронина // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2020. – Т. 3. – № 7. – С. 79-88. – DOI 10.34684/ek.up.p.r.2020.09.01.009.

14. Сорокин Ю. Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия: специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве»: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 213 с.

15. Шугрина Е. С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления / Е. С. Шугрина // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 3-16.

16. Югов А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. – Екатеринбург : УГЮА, 1999.

17. Путин: вертикаль между местной и госвластью должна быть, но в рамках Конституции [Электронный ресурс] // ТАСС: Новости в России и мире [Сайт]. URL: <https://tass.ru/politika/7027947>.

18. Реформа местной власти неизбежна [Электронный ресурс] // Новая газета [Сайт]. URL: http://www.ng.ru/politics/2019-11-06/1_7719_local.html.

19. Встреча с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию [Электронный ресурс] // Официальные сетевые ресурсы Президента России [Сайт]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62862>.