Документ предоставлен [КонсультантПлюс](https://www.consultant.ru)

"Конституционное и муниципальное право", 2022, N 2

ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ:

ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

**А.А. ЮГОВ**

Югов Анатолий Александрович, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук, доцент.

Автор статьи предлагает свой вариант осмысления конституционного понятия "единая система публичной власти". По его мнению, этот термин прежде всего использован в [Конституции](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1224D4E348EF4DAEEC10039A11B6lCtAK) Российской Федерации как общеправовая категория, которая по масштабам отражения и выражения общественных отношений и структуре своего содержания является политико-правовым символом народовластия.

На основе проведенного комплексного исследования автор обращает внимание на то, что действующая [Конституция](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1224D4E348EF4DAEEC10039A11B6lCtAK) Российской Федерации устанавливает и закрепляет пять форм публичной власти: а) прямая публичная власть; б) публичная государственная власть; в) публичная муниципальная власть; г) публичная общественная (корпоративная) власть; д) публичная международно-правовая власть.

Важнейшей составляющей в представлениях о содержании единой системы публичной власти является структура этой разновидности социальной власти. Автор считает, что ее образуют пять параметров: 1) конституционные формы демократии; 2) основные инструменты реализации публичной власти в лице институтов и органов публичной власти; 3) базовые категории институтов и органов публичной власти; 4) виды институтов и органов публичной власти; 5) внутривидовые организационно-правовые формы институтов и органов публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, единая система, структура, функции, формы реализации.

The Unified Public Government System: The Concept and General Characteristics

A.A. Yugov

Yugov Anatoly A., Associate Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University, PhD (Law), Associate Professor.

The author of the article suggests his own version of understanding the constitutional concept of "integrated system of public power". In his opinion, the Constitution of the Russian Federation uses this term primarily as a general legal category, which, in terms of its reflection and expression of social relations and the structure of its content, is a political and legal symbol of democracy.

On the basis of the comprehensive research the author draws attention to the fact that the current Constitution of the Russian Federation establishes and sets forth five forms of public power: a) direct public power; b) public state power; c) public municipal power; d) public nongovernmental (corporate) power; e) public international legal power.

The structure of the "integrated system of public power" is the most important component in understanding the content of this type of nongovernmental power. The author believes that it is formed by five parameters: 1) constitutional forms of democracy; 2) the main tools for the implementation of public power acting through public power institutions and bodies; 3) basic categories of public power institutions and bodies; 4) types of public power institutions and bodies, 5) intragroup organizational and legal forms of public power institutions and bodies.

Key words: public authority, integrated system, structure, functions, forms of implementation.

1. Единая система публичной власти - общеправовая

категория

Важнейшим достижением конституционной реформы 2020 г. явилось введение в научный оборот и общественно-политическую практику таких понятий, как "публичная власть" и "единая система публичной власти".

Публичная власть обладает строго определенной системой собственных признаков, которые доказывают ее самодостаточность.

Во-первых, публичная власть есть разновидность социальной власти, поскольку объективно представляет собой общественные отношения с участием человека, стремящегося к утверждению своей воли вопреки волевому сопротивлению других.

Во-вторых, это не просто социальная власть, а массовая социальная власть, осуществляемая большими группами населения; именно макросоциальный характер публичной власти, которая охватывает широкие слои населения, принципиально отличает ее от различных форм мезосоциальной власти, которая осуществляется в составе средних и малых групп людей, например государственная власть как разновидность публичной власти по этому признаку существенно отличается от родительской власти в семье, хотя последняя тоже является социальной властью.

В-третьих, публичная власть - власть демократическая, она осуществляется на основе суммативной воли большинства граждан и в интересах всего народа. Именно эта важнейшая характеристика публичной власти закреплена в [ч. 1 ст. 3](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0EE1416CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Конституции Российской Федерации (далее - Конституция РФ, Основной Закон РФ) 1993 г.

В-четвертых, публичная власть является основным способом создания права. Анализ современной нормотворческой практики показывает, что составляющие право правовые нормы содержатся не только в правовых актах, исходящих от государства и его органов, но они присутствуют также в письменных юридических документах, разрабатываемых и принимаемых институтами и органами других форм публичной власти. Это правовые акты институтов прямой демократии, а также правовые акты органов муниципальной, общественной и международно-правовой публичной власти. Поэтому в современной реальной политической действительности право как продукт нормотворчества всех институтов и органов публичной власти представляет собой комплексный государственно-общественный феномен, который может быть обозначен термином "кратологическое право".

В-пятых, публичная власть является основным средством реализации права в силу того, что через деятельность институтов и органов публичной власти получают свое воплощение в реальной общественно-политической действительности такие функции права, как: а) регламентация порядка осуществления публичной власти; б) определение меры свободы каждого и всех; в) установление условий и возможностей, прав и обязанностей, дозволений и запретов; г) организация общественной жизни в соответствии с универсальными закономерностями исторического прогресса (цикличность развития общества, приоритет общечеловеческих ценностей, общее культурное единство всех народов); д) воспитание и обучение населения в духе уважения закона.

В-шестых, публичная власть - это такая власть, которая осуществляется цивилизованными и гуманными, достойными человека методами. Эти методы основаны на приверженности к справедливости, на любви к истине, на признании в каждом человеке личности, на утверждении равноправия всех людей независимо от расы, национальности, пола и вероисповедания.

В-седьмых, публичная власть является легальной властью, так как она возникает и функционирует на правовой основе и имеет нравственную природу. По этому критерию любая форма публичной власти отличается от тех форм социальной власти, деятельность которых имеет противоправный характер, например муниципальную власть по данному признаку легко отличить от власти в шайке разбойников.

В-восьмых, публичная власть - это власть, которая реализуется народом как непосредственно, так и на основе принципа представительства и основана на свободно выраженном и формально закрепленном доверии тех людей, в отношении которых осуществляется властное регулирование.

В-девятых, публичная власть - это социальная власть, которая осуществляется во благо общества и не во вред другим участникам общественной жизни.

В-десятых, существенный признак публичной власти заключается в том, что она распространяется на все сферы общественной жизни, поэтому в зависимости от сферы действия ее можно разделить на типы. Такими типами публичной власти являются: 1) учредительная власть, которая имеет место в сфере формирования выборных представительных органов (избирательная власть), а также в процессе непосредственного право и нормотворчества народа (плебисцитная власть); 2) политическая власть - публичная власть в сфере политики; 3) экономическая власть - публичная власть в сфере экономики; 4) духовная власть - публичная власть в сфере духовно-нравственной жизни; 5) военная власть - публичная власть в военной сфере и так далее.

С позиции реализации власти народа особо важное значение имеет категория "единая система публичной власти". По масштабу и полноте общественных процессов, охватываемых этим понятием, а также по глубине и силе воздействия этого феномена на отношения, которые возникают в сфере организации и функционирования легитимной официальной власти, эта фундаментальная конституционная категория является политическим и правовым символом идеи и теории народовластия. Она является ядром конституционной концепции власти, в которой Президент Российской Федерации (далее - Президент РФ) рассматривается как эпицентр этой системы, он завершает и возглавляет ее, служит гарантом подлинной демократии.

Обращая внимание на эту сторону сущности единой системы публичной власти, С.А. Авакьян указывает, что "прежде всего власть народа - это публичная власть..." <1>.

--------------------------------

<1> Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебное пособие: В 2 т. М.: Юристъ, 2005. Т. 1. С. 333.

Как политический и правовой символ универсальной теории народовластия категория "единая система публичной власти" присутствует во всем содержании действующей федеральной Конституции РФ. Это проявляется в том, что:

- [преамбула](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0EC1316CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Конституции РФ указывает на генезис происхождения публичной власти и провозглашает идею народовластия в качестве фундаментальной универсальной формулы понимания всех конституционно-правовых институтов современного российского общества и основной доминанты политического и правового сознания российского народа, принявшего этот Основной Закон;

- [гл. 1](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0ED1116CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) действующей Конституции РФ закрепляет принципы функционирования публичной власти и устанавливает базовую структуру организации властеотношений, то есть содержит теоретические основы и идеологию публичной власти, определяет ее архитектуру;

- основные конституционные права участников политического процесса на осуществление публичной власти и прежде всего политические права граждан на публичную власть фиксируются и гарантируются в [гл. 2](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0EB1316CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Конституции РФ. Реализация этих прав составляет содержание процесса создания и функционирования официальных публично-властных институтов и органов;

- в правовых нормах [гл. 3](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB2EF1116CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) рациональная организация национально-государственного и федеративного устройства России выстроена на основе равноправия всех народов России во всех сферах общественно-политической жизни и с учетом закономерностей действия принципа разделения властей, составляющего ядро механизма реализации публичной власти;

- в [гл. с 4](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB3EE1E16CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) по [7](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB5EE1416CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) включительно закреплена полноценная система органов публичной государственной власти, а [гл. 8](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB5EB1216CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) посвящена организации публичной муниципальной власти;

- [гл. 9](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB5E41016CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) содержит совокупность конституционных гарантий, призванных обеспечить стабильность функционирования провозглашенной и закрепленной в Основном Законе РФ концепции публичной власти.

2. Единая система публичной власти - ключевая юридическая

формула для определения предмета отрасли конституционного

права

В системе правовой архитектуры российского общества категории "единая система публичной власти" отведена феноменальная роль ключевой юридической формулы, которая в самом сжатом и концентрированном виде отражает и выражает основное содержание предмета отрасли конституционного права. Данная отрасль в этом случае предстает как право публично-властных отношений, или кратологическое право.

Проведенные в последние годы научно-теоретические разработки, основанные на анализе новейшего конституционного законодательства, дают доказательства того, что конституционное право по своей сущности и содержанию является прежде всего правом публично-властных отношений (кратологическим правом), поскольку основным содержанием предмета правового регулирования этой отрасли являются отношения публичной власти в разнообразных состояниях и формах своего объективирования в реальной общественно-политической практике. Признание этой гипотезы позволяет модернизировать представления о самом понятии данной отрасли права и связанных с ней юридической науки и учебной дисциплины.

Известно, что понятие - это форма мышления, отражающая самые существенные признаки и свойства предмета или явления. Поэтому для определения понимания отрасли конституционного права как права кратологического необходимо выявить и констатировать самые важные и наиболее существенные свойства предмета данной отрасли. Последние в наиболее концентрированном виде и с наибольшей юридической силой закреплены в действующей Конституции РФ 1993 г. Анализ же содержания Конституции РФ показывает, что в основном источнике данной отрасли права в качестве предмета ее правового регулирования в первую очередь закрепляются общественные отношения, составляющие сущность народного суверенитета (народовластия) и главное содержание верховной публичной власти народа как первоучредительной и легитимной власти, что и зафиксировано в [ст. 1](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0ED1016CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK), [2](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0EE1716CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) и [3](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0EE1516CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Конституции РФ. Исходя из этого аксиоматического положения о системообразующем компоненте предмета данной отрасли права законодатель в [гл. 1](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0ED1116CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Основного Закона РФ формулирует и закрепляет самые главные принципы конституционного устроения общества и государства, которые, в свою очередь, как это установлено в [ст. 16](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0EB1616CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Конституции РФ, детерминируют содержание всех остальных конституционных институтов, что специально подчеркивается с помощью правила: "Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации". В результате все содержание действующей Российской Конституции, которая представляет собой основу и формирует содержание предмета данной отрасли права, представляет собой развернутую, логически стройную большую юридическую формулу организации и функционирования официальной публичной власти, а сама данная отрасль права по содержанию своего предмета может рассматриваться как конституционное (кратологическое) право, то есть право публично-властных отношений.

Представление о конституционном праве как кратологическом праве также логически вытекает из современного понимания сущности и содержания конституционно-правовой нормы. Дело в том, что согласно новейшим представлениям о праве и правовой норме феномен права есть не только продукт деятельности государства, а скорее результат совместной деятельности человека, общества и государства, то есть право осмысливается как интегрированный итог жизнедеятельности общества в целом <2>. С учетом указанных взглядов на природу права как на аккумулятор волевых устремлений индивидов, органов государства и общества в целом можно по-новому определить и понятие нормы конституционного права: "Конституционно-правовая норма - это формально установленное непосредственной волей народа, государством или институтами и органами публичной власти правило поведения, которое имеет общее значение и обязательный для исполнения характер, и реализация которого в конечном счете гарантирована политической волей народа". Доказательством истинности такого определения является то, что все правовые нормы в действующей [Конституции](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1224D4E348EF4DAEEC10039A11B6lCtAK) РФ, которые обладают наивысшей юридической силой, являются результатом непосредственного народного волеизъявления.

--------------------------------

<2> Перевалов В.Д. Теория государства и права: Учебник для студентов вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2004. С. 324.

Идея понимания конституционного права как права кратологического, то есть права, регулирующего публично-властные отношения, приводит к мысли о том, что все обязательные решения публично-властных структур следует воспринимать как самостоятельное средство социально-нормативного регулирования общественных отношений, которое служит цели рационального и научно обоснованного управления делами общества и государства и обеспечивает их поступательное и прогрессивное развитие. Это средство может быть обозначено термином "кратологическая норма", или более кратко "кратонорма" <3>.

--------------------------------

<3> См. подр. о феномене "кратонорма": Югов А.А. [Кратонорма: идея и обоснование феномена](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C06449314F5F0062DCF9D43EEC5B62B361448704D21C1F210E049B6F2171A8613B4CAlAt4K) // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 10.

3. Структура единой системы публичной власти

Конституция РФ и действующее конституционное законодательство определяют и закрепляют адекватную социальным потребностям и четко сбалансированную по функциям структуру единой системы публичной власти. Системная целостность публичной власти основана на ее единстве, обусловленном ее единственным источником, каким в соответствии с [ч. 1 ст. 3](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0EE1416CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Конституции РФ является многонациональный народ России. По авторитетному мнению Конституционного Суда Российской Федерации, принцип единства системы публичной власти означает "согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан" <4>.

--------------------------------

<4> [Заключение](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F00021CB9C49E498BC236F184A77427EC4E701B846B2EA091D9F0FB6C8A4lAtDK) Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. N 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". URL: https://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/ (дата обращения: 15.12.2021).

Действующая [Конституция](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1224D4E348EF4DAEEC10039A11B6lCtAK) РФ, закрепляя систему публичной власти, изначально устанавливает, что власть российского многонационального народа осуществляется через две основные формы демократии, какими являются прямая демократия и представительная демократия. Установленные Основным Законом РФ формы демократии служат критерием разделения единой системы публичной власти на две базовые или фундаментальные подсистемы: первая подсистема представлена совокупностью (или блоком) институтов публичной власти, а вторая подсистема имеет в своем составе определенную совокупность (или блок) органов публичной власти.

Институты публичной власти и органы публичной власти являются основными инструментами, посредством которых реализуются функции публичной власти. При этом каждый из этих основных инструментов осуществления публичной власти имеет собственное социальное предназначение и содержание, суть которых заключается в следующем. Институт публичной власти - это способ осуществления народовластия, когда участники общественной жизни сами определяют правила совместной жизни по праву последнего решающего слова. А орган публичной власти - это способ осуществления народовластия, когда вопросы публичной жизни решают выборные представители на основе представительного мандата, полученного от избирателей или других уполномоченных лиц.

В свою очередь, каждая подсистема (блок) основных инструментов публичной власти в общественно-политической практике функционирует через такие процессуально-правовые инструменты реализации властных функций, как "категории" публично-властных структур, "виды" публично-властных структур и "организационно-правовые формы" публично-властных структур. Указанные процессуально-правовые инструменты осуществления публичной власти - "категории", "виды" и "организационно-правовые формы" публично-властных структур - являются составными частями (компонентами или элементами) соответствующей подсистемы публичной власти. Например, структура первой подсистемы (блок институтов публичной власти) состоит из трех категорий:

первая категория - институты публичной власти федерального уровня;

вторая категория - институты публичной власти регионального уровня;

третья категория - институты публичной власти муниципального уровня.

Каждая категория этого блока (подсистемы) охватывает несколько видов институтов публичной власти. Так, в частности, первая категория (институты власти федерального уровня) имеет в своем составе три вида институтов публичной власти: 1) референдум Российской Федерации; 2) выборы Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; 3) общероссийское голосование по одобрению изменений, вносимых в [Конституцию](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1224D4E348EF4DAEEC10039A11B6lCtAK) РФ.

Аналогично структурирована и вторая подсистема (блок органов публичной власти), которая состоит из четырех категорий:

первая категория - органы публичной государственной власти;

вторая категория - органы публичной муниципальной власти;

третья категория - органы публичной общественной (корпоративной) власти;

четвертая категория - органы международно-правовой (межгосударственной) власти.

В свою очередь, каждая категория и в этой подсистеме публичной власти также образуется из нескольких видов органов публичной власти. В частности, к примеру, такая категория, как органы муниципальной публичной власти, имеет в своем составе следующие виды органов: 1) представительный орган муниципального образования; 2) глава муниципального образования; 3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования); 4) органы территориального общественного самоуправления; 5) муниципальная избирательная комиссия; 6) дополнительные (вспомогательные) органы "при" органах местного самоуправления.

Осмысливая структурную организацию единой системы публичной власти, необходимо также иметь в виду, что тот или иной вид публично-властных структур может быть реализован через несколько вариантов организационно-правовых форм. Например, такой вид органов публичной государственной власти, как судебные органы, в общественной практике согласно действующему законодательству представлен через следующие организационно-правовые формы: 1) суды общей юрисдикции; 2) конституционные суды; 3) арбитражные суды; 4) военные суды.

Комплексное исследование структуры единой системы публичной власти как сложной социальной, политической и правовой категории имеет многогранное теоретическое и практическое значение. Это дает возможность определить глубину и масштабы современного представления о понимании и смысловом содержании самого феномена "единая система публичной власти", позволяет на строго научной основе установить состав системообразующих компонентов публично-властных отношений, выяснить наличие и характер взаимодействия вертикальных и горизонтальных связей в сфере социального и государственного управления, зафиксировать и использовать закономерные черты и особенности архитектоники публичной власти в целом.

4. Формы реализации единой системы публичной власти

Современный уровень представлений о теории публичной власти, анализ и диализ действующего конституционного законодательства и практики его реализации указывают на то, что публичная власть в подлинной современной общественно-политической действительности реализуется через пять форм: 1) прямая публичная власть; 2) публичная государственная власть; 3) общественная (корпоративная) публичная власть; 4) публичная муниципальная власть; 5) международно-правовая (межгосударственная, надгосударственная) публичная власть.

*Прямая публичная власть* (или публичная плебисцитная власть) осуществляется через институты непосредственной демократии и тем самым дает возможность властвования для самых широких слоев населения, обладающих политической активностью и правоспособностью, в силу чего ее можно поставить на первое место во всей системе публичных властеотношений. Именно на это указывает [ч. 3 ст. 3](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB0EE1216CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Конституции РФ, где сказано: "Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы".

Составляющие эту подсистему публичной власти кратологические институты - выборы, референдумы, сходы граждан и другие институты непосредственной демократии - обеспечивают личное участие в осуществлении официальной и легитимной власти каждому гражданину как субъекту избирательного или референдумного права. Это свойство прямой публичной власти принципиально отличает ее от других форм публичной власти и, в частности, от публичной государственной власти. Если в составе органов государственной власти "властвуют" на основе полномочий, полученных от избирателей, только отдельные представители народа, то круг возможных участников в сфере прямой публичной власти, какими являются праводееспособные граждане Российской Федерации, практически не ограничен, поскольку возможные ограничения могут иметь место лишь в исключительных, определенных законом случаях.

*Публичная государственная власть* обладает общими признаками публичной власти, такими как легитимный порядок создания и функционирования, осуществление власти через нормативно установленные организационные средства и в установленном законом порядке, комплексный характер осуществляемой деятельности, обязательность принимаемых властных решений для всех исполнителей, которым они адресованы. Но в то же время государственная власть имеет ряд особенностей. В отличие от прямой публичной власти государственная публичная власть, во-первых, имеет более четко выраженный политический характер, поскольку государственная организация общества составляет ядро политической системы и занимает в последней доминирующее положение. Во-вторых, только государство, защищая высшие интересы всех граждан, представляет все общество в отношениях с другими государствами и международными организациями. В-третьих, в отличие от других форм публичной власти государственная власть распространяется на все население страны в пределах юрисдикции данного государства, как на своей территории, так и в отношении своих граждан за пределами собственной государственной территории, что вытекает из экстерриториальности института защиты и покровительствования, установленного государством страны происхождения. В-четвертых, государственная власть самым существенным образом отличается от других форм публичной власти по методам ее осуществления. Используя как методы убеждения, так и методы принуждения, органы государства обладают исключительной прерогативой применения насилия. При этом органы государственной власти вправе использовать только законодательно установленные средства принудительного воздействия. Применение органами государственной власти принуждения по собственному усмотрению исключено. В-пятых, в отличие от прямой публичной власти государственная власть имеет специальный аппарат управления - госаппарат, осуществляющий властные функции. В-шестых, процесс осуществления государственной власти, если сравнивать ее с прямой публичной властью, является непрерывным во времени. В-седьмых, государственно-властные структуры самостоятельно формируют собственные бюджеты и устанавливают государственные налоги и сборы <5>.

--------------------------------

<5> Об органах государственной власти см.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти в современной России: Учебное пособие. М., 2003.

*Общественная (корпоративная) публичная власть* есть официальная и легитимная власть институтов гражданского общества, в том числе и общественных объединений. По мнению автора настоящей работы, предлагающего широкую концепцию понимания корпоративной власти, более узкий вариант, при котором общественная (корпоративная) власть представляет собой только власть общественных объединений, неоправданно сужает ее содержание <6>.

--------------------------------

<6> См., напр.: Рачинский В.В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 19.

Возникновение и развитие данной формы публичной власти объективно предопределено тем, что, с одной стороны, существует неограниченное множество запросов, интересов и потребностей людей, которые нуждаются в их удовлетворении и разрешении, а с другой стороны, государство не в состоянии только своими средствами и силами достигать и решать все стоящие перед обществом цели и задачи. К тому же необходимость в существовании самих институтов гражданского общества детерминирована реально существующей и естественной потребностью людей в участии в политической жизни помимо государственных форм. Самостоятельность функционирования корпоративной публичной власти обусловлена и тем, что в соответствии со [ст. 22](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F00620CF9B4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB1EE1016CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Международного пакта о гражданских и политических правах и [ст. 30](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1236D4BB44ED4BB1ED1116CC40F09DABADF13C4920332687DFl7tCK) Конституции РФ, закрепляющими право на свободу ассоциаций и общественных объединений, государство имеет право регламентировать только порядок создания и устанавливать общие принципы функционирования общественных формирований, а задачи, способы деятельности и территориальные пределы компетенции члены ассоциаций, объединений и союзов определяют самостоятельно. Соответственно, анализ и международно-правовых актов, и действующего российского законодательства показывает, что имеется солидная нормативно-правовая база для публичного и сопряженного с принятием обязывающих решений, регулирующих социальную жизнь общества, функционирования разнообразных общественных формирований людей. Убедительным примером самостоятельного решения общественными объединениями вопросов своей внутренней организационной деятельности может служить реализованное Общественной палатой Российской Федерации (далее - Общественная палата РФ) право определять процедуру выборов в члены Общественной палаты РФ представителей межрегиональных и региональных общественных объединений <7>.

--------------------------------

<7> Информационное [сообщение](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F00622CD9D47EEC5B62B361448704D21C1F210E049B6F2171A8613B4CAlAt4K) Общественной палаты РФ: Процедура выборов в члены Общественной палаты Российской Федерации представителей межрегиональных и региональных общественных объединений (принято на собрании членов Общественной палаты Российской Федерации 03.12.2005) // Российская газета. 2005. 6 декабря.

Вопросы развития гражданского общества и функционирования общественной публичной власти постоянно находятся в центре внимания политических и государственных деятелей, прогрессивных общественных сил. Неслучайно в посланиях Президента РФ всегда подчеркивается задача укрепления институтов гражданского общества. В частности, стратегическая задача создания надлежащих условий для успешного функционирования институтов гражданского общества была сформулирована в выступлении Президента РФ в мае 2003 г.: "Россия должна быть и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией. В ней в полной мере будут обеспечены права человека, гражданские и политические свободы" <8>.

--------------------------------

<8> [Послание](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F00727CE9240EEC5B62B361448704D21C1F210E049B6F2171A8613B4CAlAt4K) Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2003. 17 мая.

*Публичная муниципальная власть* как самостоятельная разновидность публичной власти имеет целый ряд признаков, которые указывают на ее особую политико-правовую природу. В числе таких признаков представляется необходимым выделить следующие, которые доказывают, что местное самоуправление это: 1) инициативная форма самоорганизации и самоуправления людей в сфере местной социальной жизни; структуры муниципальной власти могут быть созданы только на основе волеизъявления граждан, а их образование в централизованном порядке законом не предусмотрено; 2) территориальная форма осуществления публичной власти на местах. Право создания муниципальных образований и реализации юридической возможности местного самоуправления принадлежит территориальным коллективам в пределах определенного пространства. Для этого Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F00725C99243E798BC236F184A77427EC4E701B846B2EA091D9F0FB6C8A4lAtDK) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 131-ФЗ) определил семь основных и четыре специальные пространственные формы; 3) общественная форма осуществления народовластия. По своему генезису политико-правовая природа местного самоуправления не является государственной, поскольку его сущность составляют общественная инициатива и высокая организационная самодеятельность самого населения, самоопределение своих потребностей и самореализация их в практической деятельности, непосредственный контроль граждан за работой органов местной публичной власти; 4) самостоятельная система организации жизнедеятельности людей и решения местных дел. Право на самоопределение осуществляется членами территориальных сообществ исходя из их собственного усмотрения и независимо от государственных органов; 5) в соответствии с [ч. 2 ст. 1](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F00725C99243E798BC236F184A77427EC4F501E04AB0EC171C9A1AE099E2FAFA204F392D2399DF7EC3l1t6K) Закона N 131-ФЗ население соответствующей территории решает вопросы местного значения не только самостоятельно, но и под свою ответственность.

*Международно-правовая (межгосударственная, надгосударственная) публичная власть* в отличие от всех других форм официальной публичной власти имеет место только в условиях наличия и взаимодействия двух правовых систем: национальной и международно-правовой, когда, с одной стороны, правовые нормы внутригосударственного законодательства суверенного государства допускают правовое регулирование общественных отношений на своей территории и в отношении своих граждан на основе норм международного права, а с другой стороны, имеются и действуют правовые акты международных органов и организаций, которые обеспечивают регулирование этих общественных отношений. Действующая [Конституция](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C094F8D14F5F0012DCB9F4BB3CFBE723A164F7F1224D4E348EF4DAEEC10039A11B6lCtAK) РФ содержит все необходимые правовые основания для функционирования на территории нашего государства суверенно-государственной, межгосударственной, надгосударственной международно-правовой публичной власти <9>.

--------------------------------

<9> Международно-правовая публичная власть по своей юридической природе является сложной и комбинированной разновидностью публичной власти. Во-первых, она является суверенно-государственной, поскольку в основе создания межгосударственных союзов и объединений (международных организаций) лежит суверенная воля независимых государств, и к тому же вопрос о возможности применения или неприменения международно-правовой нормы на территории соответствующего государства в конечном счете решает само это суверенное государство. Во-вторых, она является межгосударственной, так как правовые акты международных организаций получают юридическую силу только при наличии юридически точно выраженной совместной политической воли нескольких государств - участников международного политического объединения. В-третьих, она является надгосударственной в силу того, что по общему правилу нормы международного права признаются государствами - участниками международно-правовой жизни и действуют на территории всех государств, которые входят в состав соответствующей международной организации.

Вторая существенная особенность организации и функционирования международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) публичной власти проявляется в том, что издаваемые субъектами этой формы публичной власти, например Советом Безопасности ООН или Советом Европы, нормативные правовые акты автоматически не распространяют свою юридическую силу на все государства, а для их применения на территории соответствующего суверенного государства по общему правилу требуется юридически выраженное согласие этого государства.

Важно отметить, что если в учредительных документах международной организации изначально не закреплено положение о том, что ее органы обладают наднациональными полномочиями, то и принимаемые этой организацией акты не будут иметь обязательной юридической силы для участвующих в ней государств. В этом случае необходима ратификация суверенным государством каждого правового документа такой организации. Например, в [ст. 1](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C0C408E14F5F0012DCF9116B9C7E77E3811402005319DB745ED4BB2EC1C49C955E1C5A4A9E9224E392F2485lDtFK) Устава СНГ прямо сказано, что это объединение государств не является новым государством и не обладает наднациональными полномочиями, поэтому решения Совета глав государств СНГ и других органов этого международного альянса имеют только рекомендательный характер <10>.

--------------------------------

<10> [Устав](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C0C408E14F5F0012DCF9116B9C7E77E3811402005319DB745ED4BB0E41C49C955E1C5A4A9E9224E392F2485lDtFK) Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г. (ратифицирован [Постановлением](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C00568A14F5F00127C99E42E598BC236F184A77427EC4E701B846B2EA091D9F0FB6C8A4lAtDK) Верховного Совета РФ от 15.04.1993 N 4799-1). URL: https://docs.cntd.ru/document/1903017 (дата обращения: 12.12.2021) (Устав вступил в силу для России 20.07.1993).

Анализ сущности, содержания и структуры единой системы публичной власти позволяет конкретизировать новые параметры и стандарты общественно-политического развития России в условиях реализации результатов конституционной реформы 2020 г., содействует дальнейшему развитию идей правового государства, разделения властей и парламентаризма, создает благоприятные условия для разработки и принятия законов, которые гарантируют осуществление концепции народного суверенитета и подлинного народовластия.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах. Т. 1: Учебное пособие / С.А. Авакьян. Москва: Юристъ, 2005. 719 с.

2. Габричидзе Б.Н. Органы государственной власти в современной России: Учебное пособие / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. Москва: Дашков и К°, 2003. 365 с.

3. Перевалов В.Д. Теория государства и права: Учебник для студентов вузов / В.Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма, 2004. 484 с.

4. Рачинский В.В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: Автореферат диссертации кандидата юридических наук / В.В. Рачинский. Екатеринбург, 2003. 25 с.

5. Югов А.А. [Кратонорма: идея и обоснование феномена](consultantplus://offline/ref=D88BA072AA3D716A2B4C06449314F5F0062DCF9D43EEC5B62B361448704D21C1F210E049B6F2171A8613B4CAlAt4K) / А.А. Югов // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 10. С. 35 - 41.

Подписано в печать

18.02.2022