

Юридические исследования

*Правильная ссылка на статью:*

Саликов М.С. — Трансформация института публичной власти в современной России: плюсы и минусы // Юридические исследования. – 2023. – № 12. – С. 1 - 14. DOI: 10.25136/2409-7136.2023.12.69271 EDN: SWSVCJ URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=69271](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=69271)

## Трансформация института публичной власти в современной России: плюсы и минусы

Саликов Марат Сабирьянович

ORCID: 0000-0003-2461-9484

доктор юридических наук

профессор, кафедра конституционного права, Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева

620034, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Колмогорова, 54, оф. 314

✉ [salikov.marat@list.ru](mailto:salikov.marat@list.ru)



[Статья из рубрики "Государственные институты и правовые системы"](#)

### DOI:

10.25136/2409-7136.2023.12.69271

### EDN:

SW SVCJ

### Дата направления статьи в редакцию:

06-12-2023

### Дата публикации:

13-12-2023

**Аннотация:** Конституционное регулирование института публичной власти с учетом внесенных поправок в Основной закон в 2020 г. выявило ряд противоречий с принятым впоследствии текущим законодательством. Выделены и рассмотрены уровни (международный, федеральный государственный, региональный государственный и муниципальный) реализации публичной власти, а также некоторые проблемы, связанные как с составом единой системы органов публичной власти, так и с возможными негативными последствиями тенденции ее централизации. Показана необходимость реагирования и включения в сферу деятельности органов публичной власти современных технологических вызовов. Предметом исследования является институт публичной власти, состав единой системы публичной власти, правоотношения,

складывающиеся внутри данной системы, а также влияние принятых конституционных поправок и современных вызовов (глобализации, цифровизации, интернет-технологий и пр.) на трансформацию рассматриваемого института. Целью работы является выявление противоречий в правовом регулировании института публичной власти, выделение уровней и особенностей ее реализации, выработка предложений по повышению эффективности функционирования единой системы публичной власти без ущерба для институтов федерализма и местного самоуправления. Материал и методы. Для проведения исследования использовались действующая Конституция РФ, релевантное федеральное законодательство, а также судебная практика - решения Конституционного Суда РФ. Использованы общие (методы анализа и синтеза, дедукции и индукции, системно-структурный метод) и частные (формально-юридический, сравнительно-правовой методы, метод обобщения судебной практики) методы научного познания. Выводы и заключения. Проявившая себя в настоящее время тенденция усиления централизации публичной власти может быть в какой-то мере оправдана современной ситуацией, связанной с беспрецедентным внешним давлением и необходимостью известной консолидации общества и государства в лице органов публичной власти. В то же время в ординарном состоянии государство призвано таким образом распределять функционал между уровнями публичной власти, чтобы неукоснительно соблюдались права местного самоуправления, а также принципы федерализма и субсидиарности, которые либо прямо закреплены в Основном законе, либо вытекают из его содержания. Последний предполагает приоритетное право территориальных единиц минимально возможного уровня, обладающего достаточным потенциалом для решения конкретных задач, на реализацию полномочий по конкретным предметам ведения.

#### **Ключевые слова:**

структура публичной власти, система публичной власти, уровни публичной власти, Конституция РФ, Конституционный Суд РФ, федерализм, местное самоуправление, субсидиарность, цифровые технологии, вызовы глобализации

*Исследование выполнено при финансовой поддержке УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева в рамках реализации проекта научной группы № 0202/23 «Трансформация конституционно-правовых институтов в условиях развития цифровых технологий и вызовов глобализации».*

Как известно, поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г. (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»), включили термин "публичная власть" в ее текст. Так, в ст. 71 Основного закона, содержащей предметы федерального ведения, появился такой предмет как «организация **публичной власти**». А в главе «Местное самоуправление» появилась конструкция – единая система публичной власти. Согласно ч. 3 ст. 132 Основного закона, «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». Кроме того, о единстве системы публичной власти и взаимодействии входящих в нее органов говорится в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в своем Заключении от 16.03. 20 г. № 1-З отметил, что «принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления

в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует» из многих конституционных положений.

Исследованием феномена публичной власти в доктрине занимались многие государствоведы, в частности, В. Е. Чиркин, С. А. Авакьян, Г. Н. Чеботарев, А. А. Югов и др. В то же время в связи с «конституционализацией» данного института, т.е. закрепления его в тексте Конституции и появлении новой конструкции «единая система публичной власти», возникла необходимость доктринального обоснования ее структуры. Рассмотрим некоторые подходы, имеющиеся в науке конституционного права.

В доктрине существуют разные подходы к тому, что включать в состав публичной власти. Так, Е. Н. Маркова выделяет три таких подхода: 1. Публичная (государственная и муниципальная) власть как форма общественной власти. 2. Общественная власть как форма публичной власти. 3. Общественная и публичная власти как отдельные формы народовластия [\[1, с. 26-28\]](#).

В частности, по мнению отдельных авторов, поскольку органы государственной власти и местного самоуправления входят в единую систему, а не образуют эту систему, то в эту систему может входить еще что-то равнозначное. Г. Н. Чеботарев полагает, что таким равнозначным элементом вполне может быть общественная власть [\[2, с. 9-17\]](#). По мнению, А. Н. Черткова, «в Конституции не нашла концентрированного отражения третья подсистема публичной власти – власть гражданского общества, или общественная власть. ... Ведь публичная власть – не просто власть государства плюс местная. Это власть общества, осуществляемая в его интересах, под его контролем и по его запросу» [\[3\]](#). Он считает, что исключение общественной власти из системы публичной власти подрывает саму суть публичной власти, строящейся на началах народовластия, принадлежности власти народу [\[4, с. 19-23\]](#).

В.А. Лебедев, предлагая усовершенствовать законодательство об организации публичной власти, пишет: «В законе должна получить закрепление и система публичной власти субъекта РФ, включающая в себя орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, федеральные органы государственной власти, расположенные на территории субъекта РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения граждан», т. е. включает в систему публичной власти общественные объединения [\[5, с. 43\]](#).

Мы полагаем, что публичная власть является формой реализации представительной формы народовластия. Иное означало бы слияние или смешение государства (в идеале - правового) и общества (в идеале - гражданского). Включение общественной власти в состав единой системы публичной власти способствовало бы тому, что главный элемент системы – государство – «подмяло» бы под себя в настоящее время еще довольно слабый элемент – гражданское общество. В этой связи общественную власть лучше сохранять в самостоятельном качестве с тем, чтобы способствовать ее поступательной эволюции в сильного игрока, способного не только равноправно сотрудничать с государством, но и в необходимых случаях противостоять ему.

В. Е. Чиркин писал: «Государственная власть, как власть социальная, является не частной, как это имеет место в семье, не корпоративной, как в организации, а публичной. Это — власть, действующая от имени всего общества» [\[7, с. 81\]](#). Он подчеркивал, что публичная власть включает только государственную и муниципальную, но не общественную власть [\[7, с. 116-117\]](#), [\[8, с. 23-26\]](#). Это согласуется с положениями

Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который рассматривает единую систему публичной власти как совокупность органов: органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, а также позицией Конституционного Суда РФ по «удмуртскому делу» (Постановление от 24 января 1997 г. № 1-П), где Суд в категорию «публичная власть» включал лишь государственную власть и местное самоуправление.

Описывая публично-правовую природу представительной демократии, П. А. Астафичев отмечает, что «народное представительство – это переадресация власти народа на компетенцию выборных органов, наделенных полномочиями и функциями репрезентативного характера. В системе публичной власти такими субъектами являются не только депутаты и образуемые ими коллегиальные представительные органы ..., но и выборные должностные лица...» [\[9, с. 119\]](#).

С. А. Авакьян анализируя институт представительства, пишет: «Публичная власть – понятие многогранное, особенно если ее связывать как с государством, так и с гражданским обществом. ... в определенной мере люди должны и могут лично участвовать в публично-властных процессах» [\[10, с. 47, 50\]](#).

Оригинальной позиции придерживается А. А. Югов. Беря за критерий установленные Основным Законом формы демократии, он делит единую систему публичной власти на две подсистемы: подсистему **институтов публичной власти** (федерального, регионального и муниципального уровней) и подсистему **органов публичной власти**. Последняя, по его мнению, включает в себя органы публичной государственной власти; органы публичной муниципальной власти; органы публичной общественной (корпоративной) власти; органы международно-правовой (межгосударственной) власти [\[11, с. 4-5\]](#).

Учитывая нашу позицию относительно невключения общественной власти в состав публичной, рассмотрим некоторые аспекты трансформации ее осуществления на международном, федеральном государственном, региональном государственном и муниципальном уровнях.

Рассматривая систему публичной власти в доктрине, как правило, выделяют международный уровень. Говоря о нем, однако, необходимо учитывать нюансы, связанные с тем, какие конкретно обязательства берет на себя государство. В случае, когда те или иные международные договоры отвечают нашим интересам, государство, разумеется, обязуется функционировать в рамках и по процедурам, установленным такими договорами, признавать юрисдикцию наднациональных органов (например, Евразийская экономическая комиссия ЕАЭС, Суд ЕАЭС, Совет коллективной безопасности ОДКБ, Постоянный совет ОДКБ, Совет глав государств СНГ, Экономический Суд СНГ и др.).

В то же время государство оставляет за собой право самому определять возможность исполнения международных договоров и, соответственно, пределы юрисдикции наднациональных органов в определенных случаях.

Так, в 2015 году Конституционный Суд РФ обрел право рассматривать дела о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. Примеры применения Судом данного полномочия имеются (постановления от 19 апреля 2016 года № 12-П; от 19.01.2017 № 1-П). Однако в результате

конституционной реформы 2020 г. данное полномочие Суда было замещено двумя другими, расширившими его возможности по обеспечению национальной конституционной идентичности. Теперь Конституционный Суд РФ разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации. Таким образом, налицо не просто изменение полномочий органа конституционного судебного контроля. Речь идет о защите государственного суверенитета посредством судебной власти.

В то же время государство вправе решать (и решает) такие вопросы, используя и иные инструменты, а именно выход из международных договоров организаций, принимающих в отношении России политизированные и ангажированные решения, дискриминирующие ее представителей в наднациональных органах. Яркими примерами являются денонсации ряда договоров Совета Европы. Согласно Федеральному закону от 28 февраля 2023 № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы», считаются прекратившими действие в отношении РФ в связи с прекращением членства России в Совете Европы следующие международные договоры: Устав Совета Европы от 5 мая 1949 года; Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы от 2 сентября 1949 года; Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года; Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года; Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 года; Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 3 мая 1996 года и др.

Рассматривая вопросы трансформации публичной власти на федеральном уровне, можно анализировать изменение полномочий главы государства, Правительства и палат Федерального Собрания РФ в связи с принятием поправок в Основной закон. Эти изменения очевидны и уже были предметом исследования правоведов. Нам бы хотелось бы обратить внимание на один важный, на наш взгляд, аспект, связанный с реализацией одной функции Президента РФ. Так, по Конституции 1993г. Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие **органов государственной власти**» (ст. 80). При этом ст. 12 не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. После внесения поправок в Конституцию в 2020 г. Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие **органов, входящих в единую систему публичной власти**». Ст. 12 не изменилась, поскольку поправки в гл. 1 Конституции вносить нельзя. Как видно, произошло расширение сферы полномочий главы государства за счет включения туда иных органов, входящих в единую систему органов публичной власти. Возникает вопрос, какие органы туда входят. Ответ, на первый взгляд очевиден - органы государственной власти и органы местного самоуправления. Именно так зафиксировано в ст. 132 Конституции – «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации...». Однако принятые после внесения поправок в Основной закон федеральные законы от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ содержат несколько иной список органов, входящих в эту систему, а именно – «федеральные органы государственной власти, органы

государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления». Здесь фигурируют также **иные государственные органы**, которые не указаны в ст. 132 Конституции. Причем, из данной формулировки не вытекает, что речь идет только об иных государственных органах федерального уровня. Следовательно, сюда включаются и иные государственные органы субъектов РФ. Как уже отмечалось выше, названные законы были приняты после внесения поправок в Конституцию в 2020 Основной закон. Противоречие очевидно, федеральные законы, по сути, дополнили конституционный текст, а, по сути, заместили конституционного законодателя, который в ходе всероссийского голосования одобрил именно представленный вариант. Полагаем, что в случае изменения Конституции федеральный законодатель должен приводить законодательство в соответствие с внесенными поправками, а также избегать принятия законов, входящих в противоречие с Основным законом. В противном случае нивелируется воля суверена, коим по Конституции является народ. Если можно так легко «дополнять» Конституцию, то в принципе можно было обойтись и без голосования, а просто принять ряд законов, включая те, что изменяют конституционный текст.

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» довольно серьезно трансформировало институт публичной власти не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. При этом два последних впали в еще бóльшую зависимость от первого [\[12, с. 96-104\]](#).

Судебные органы, будучи органами власти, несомненно, включены в единую систему публичной власти. Однако в связи с конституционной реформой один видов судов был, наоборот, «выключен», причем, не только из системы. Речь идет о конституционных (уставных) судах субъектов РФ. Здесь, по сути, произошла не трансформация, а ликвидация целого класса судебных органов. Как известно, в развитие внесенных в 2020 году поправок в Конституцию РФ был принят Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», согласно которому до 1 января 2023 года все конституционные (и уставные) суды субъектов Российской Федерации упраздняются. Как отмечает В.А. Кряжков, упразднение конституционных (уставных) судов произошло достаточно неожиданно и без каких-либо обоснований [\[13, с. 68\]](#). Ликвидация существующих конституционных (уставных) судов субъектов РФ, по нашему мнению, затрагивает не только конкретных людей (судей указанных судов), но и собственно государственные институты субъектов Федерации, а, следовательно, нарушается принцип федеративного устройства и, как следствие, принцип верховенства права. Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Конституционные (уставные) суды, таким образом, являются региональными органами власти. Их ликвидация без учета мнения субъектов решением только федеральной власти свидетельствует о серьезной коррозии федеративного устройства страны. Такого рода вопросы, разумеется, следовало решать самим субъектам, которыми и были созданы эти суды [\[14, с. 341-349\]](#). Конституционные (уставные) советы, которые «позволил» регионам создавать федеральный центр вместо указанных судов, не являются органами публичной власти. Они функционируют при законодательных органах и, следовательно, не самостоятельны. Хотя, как мы отмечали ранее, при наличии политической воли со стороны региональных властей данные советы могли бы вписаться даже в систему органов субъектов. Для этого субъектам РФ необходимо наделить их правом принятия окончательных решений, обязательных к исполнению всеми органами и должностными

лицами [\[15, с. 4-11\]](#).

Анализируя муниципальный уровень публичной власти, кроме вышесказанного, можно обратить внимание еще на те аспекты, что нашли отражение в ст.ст. 131 и 132 в их соотношении со ст. 12 Конституции.

Согласно ч. 11 ст. 131, «Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Учитывая, что в данной норме не указывается, какого уровня органы государственной власти вправе использовать указанные полномочия, можно сделать вывод о том, что это не только (а может и не столько) региональные, что хотя бы было относительно логично, поскольку они ближе к местному уровню), но и федеральные. Тем более что порядок и случаи реализации таких полномочий будут устанавливаться именно федеральным, а не региональным законом.

В соответствии с ч. 3 ст. 131 Конституции, «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом». Здесь также возникают вопросы. Почему здесь «появились» города федерального значения? Данная статья является частью главы «Местное самоуправление», а города федерального значения, как известно, являются субъектами федерации. В этой связи логичным было бы включить в главу «Федеративное устройство», хотя сам факт «вторжения» федерального центра в осуществление власти в одном из видов субъектов также вызывает недоумение, поскольку ставит их в неравноправное положение, тогда как Конституция в ст. 5 гарантирует равноправие всех видов субъектов. Также не ясно, почему из общей массы муниципальных образований выделяются административные центры (столицы) субъектов РФ? Наконец, особенности осуществления публичной власти, говорится далее, могут устанавливаться и **на других территориях**. А что это за другие территории? Других субъектов РФ, других муниципалитетов? Раз так, зачем тогда выделять названные выше территории, если федеральный центр в принципе в любое может установить такие **особенности**? Гораздо проще закрепить это право на все виды территорий. Только вот не ясно, как это согласуется с федерализмом [\[16\]](#) и «самостоятельностью» местного самоуправления.

Между тем, Конституционный Суд РФ в своем Заключении от 16.03.2020, отмечал, что изменения в главу 8 Конституции «не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению». Они полностью соответствуют ст. 12 Основного Закона и иным нормам его глав 1 и 2. Конституционные новации «не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствуют о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти».

Из вышесказанного следует, что трансформация института публичной власти, произведенная путем внесения поправок в Конституцию в 2020 году, а также путем принятия новых и изменения действующих актов, привела к следующим последствиям. Во-первых, была введена новая система – органов публичной власти. Во-вторых, две существовавших до этого системы (органов государственной власти и органов местного самоуправления) были включены в новую. В-третьих, для этой новой системы были приняты определенные правила, которые распространились на две «старые» системы. В-четвертых, учитывая вышеизложенное, «старые» системы, по сути, трансформировались в подсистемы новой (хотя ст. 12 по-прежнему оперирует термином «система») и



оказались в подчиненном состоянии, поскольку принципы и правила новой стали доминирующими. В-пятых, самым слабым звеном в этой «конфигурации» стало местное самоуправление, превратившись, таким образом, в низший уровень государственной власти, что не может не вызывать сожаления. В этой связи, на наш взгляд, федеральному центру необходимо крайне осторожно использовать (а лучше воздержаться от этого) появившиеся у него инструменты по регулированию тех сфер региональной и местной компетенции, которые исторически принадлежали именно к этим уровням публичной власти, с тем, чтобы не выхолостить суть и содержание конституционных принципов федерализма и местного самоуправления, предполагающих известную самостоятельность в принятии решений, отнесенных к их ведению. В противном случае усиливающаяся тенденция централизации публичной власти способна полностью дезавуировать названные принципы, а федеративное устройство останется лишь «на бумаге», как это уже было в советский период.

Рассмотренные выше отдельные, на наш взгляд, наиболее чувствительные аспекты трансформации института публичной власти, разумеется, потребуют дальнейшего анализа с течением времени и с развитием его «инфраструктуры», включающей не только собственно нормативно-правовые инструменты, но и политические, экономические, социальные и иные параметры. Кроме того, при анализе деятельности органов публичной власти нельзя не учитывать влияние вызовов глобализации, цифровых технологий, искусственного интеллекта и иных новелл современного стремительно развивающегося общества. Органы публичной власти любого уровня не могут не затрагивать в своей деятельности такие сферы как права и свободы человека и гражданина, включая влияние цифровых технологий на содержание и механизмы их реализации и защиты; институты непосредственной демократии, в том числе, в форме дистанционного электронного голосования; получение услуг через порталы государственных и муниципальных услуг и т.п. [\[17, с. 88-101\]](#), [\[18, с. 27-39\]](#), [\[19, с. 134-139\]](#), [\[20, с. 193-203\]](#). Многие цифровые технологии уже успешно внедрены и применяются в различных сферах: «электронное правосудие», цифровизация законодательного процесса, «умный город» и т.д. В этой связи трудно не согласиться с И. А. Кравцом, который пишет: «Информационное и алгоритмическое общество создает новые условия и возможности для реализации прав, правовой коммуникации и политического участия; одновременно общество с широким использованием информационных и цифровых технологий и внедрением элементов алгоритмического управления порождает новые угрозы, связанные с проблемой подлинной цифровой идентификации личности, манипулированием результатами цифрового голосования, случаями анонимного использования цифровых сетей и др.» [\[21, с. 41-56\]](#).

В настоящее время идет процесс бурного развития искусственного интеллекта (ИИ), что также затрагивает институт публичной власти, поскольку технологии ИИ применимы и в деятельности соответствующих органов. Генеральный директор Института искусственного интеллекта AIRI Иван Оселедец отметил: «К 2023 году ИИ стал полноправной частью жизненного цикла систем здравоохранения, образования и управления, а также урбанистических и экологических инициатив. Это свидетельствует не только об очевидном улучшении качества новых моделей искусственного интеллекта и возможностей для их практического применения, но и о растущей потребности в кооперации между отраслями» [\[22\]](#).

Как это не удивительно, но использование ИИ в системах госуправления - мировой тренд. Так, в Бразилии искусственный интеллект используется для борьбы с коррупцией,



там он отслеживает связи чиновников с законтрактованными государством компаниями. В Великобритании ИИ выявил и обработал задержку более 30 тыс. пенсий. В случае ручного труда это потребовало бы десятки тысяч человеко-часов. В Южной Корее чат-боты уже автоматически уведомляют граждан о положенных им государственных субсидиях [\[22\]](#). Подобные системы начинают внедрять и в России. К примеру, с помощью компаний и организаций, входящих в ассоциацию "Альянс в сфере искусственного интеллекта", в 2023 году в 67 регионах прошло более 500 внедрений ИИ-решений в сфере госуправления, здравоохранения и экологии. Лидерами по количеству таких внедрений стали Московская область, Москва, Татарстан, Сахалин. Эксперты отмечают, что именно на Сахалине происходит наиболее комплексная трансформация систем управления на основе ИИ-решений [\[22\]](#).

В то же время, как справедливо отмечает И. А. Кравец, «алгоритмическое управление» (управление на основе алгоритмов) нуждается и в правовом регулировании, и в гарантиях прозрачности для заинтересованных субъектов (граждан, некоммерческих организаций, хозяйствующих субъектов), и в делиберативном цифровом участии граждан [\[21, с. 41-56\]](#).

Современные вызовы в вышеперечисленных и иных формах призваны облегчить в какой-то мере функционирование органов публичной власти, повысить эффективность их деятельности с тем, чтобы это положительно сказывалось на населении - в удовлетворении их запросов, обеспечении реализации прав, свобод и законных интересов граждан и т.д. При этом, разумеется, необходимо стремиться к тому, чтобы вся система публичной власти не трансформировалась в утилитарно унитарную структуру линейного подчинения, а, наоборот, строилась и функционировала в соответствии с принципами федерализма, местного самоуправления и субсидиарности. Система будет успешно функционирующей только тогда когда решение вопросов, которые могут (и должны) быть решены на максимально низшем территориальном уровне - местном и региональном - передано соответствующим органам публичной власти (муниципальных образований и субъектов РФ). Органы же федерального уровня призваны решать глобальные задачи, имеющие значение в масштабах всей страны.

Трансформация института публичной власти в современной России показывает, что имеется запрос на реформирование существовавших до 2020 г. систем органов государственной и органов местного самоуправления, учитывая реалии и вызовы сегодняшнего дня. Думается, реформирование необходимо и даже неизбежно в условиях динамично меняющейся ситуации как внутри страны, так и вовне. Кроме собственно политических, экономических и социальных аспектов необходимо учитывать и такие новые вызовы как глобализация, цифровизация, интернет-технологии, искусственный интеллект и т.п. Главное здесь четко представлять вектор, цели и задачи такого реформирования с тем, чтобы не потерять того позитивного задела, который получен в ходе 30-летнего конституционного развития (после принятия Конституции РФ 1993 года) государства и общества.

## Библиография

1. Маркова Е. Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 26-28.
2. Чеботарев Г. Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический

- журнал.-2020.-№ 6(135). С. 9-17.
3. Чертков А. Н. Публичная власть в обновленной Конституции. Танделу государственной и муниципальной властей необходим триумвират с властью гражданского общества // <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (дата обращения: 12.11.2023).
  4. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19-23.
  5. Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 43.
  6. Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 2000. С. 81.
  7. Чиркин В. Е. Конституционное право. М., 2013. С. 116-117.
  8. Блещик А. В. К вопросу о содержании понятия "единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации" // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 23-26.
  9. Астафичев П. А. Конституционное право России. М., 2018. С. 119.
  10. Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики.-М., 2022.-С. 47, 50.
  11. Югов А. А. Органы публичной власти по законодательству России. Казань, 2021. С. 4-5.
  12. Саликов М. С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (есть ли место федерализму?) // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. № 4. С. 96-104.
  13. Кряжков В. А. Конституционный контроль в субъектах РФ: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов // Государство и право. 2021. № 9. С. 68.
  14. Саликов М. С. Региональный конституционный контроль в России: возможен ли ренессанс? // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 5. С. 4-11.
  15. Salikov M.S. Federalism in Russia: Current State and Emerging Trends // BRICS Law Journal. Volume 7 (2020). Issue 4. P. 127-152.
  16. Salikov M. S. Russian Federation Subnational Constitutional Law. In International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law, edited by Andre Alen, David Haljan and others.-NL: Kluwer Law International. 2020. 125 p.
  17. Мочалов А. Н. Цифровой профиль: основные риски для конституционных прав человека в условиях правовой неопределенности // Lex russica. 2021. № 9. С. 88-101.
  18. Мочалов А. Н. Об учреждении в России должности уполномоченного по защите прав человека в сфере информационно-телекоммуникационных технологий // Правовое государство: теория и практика. 2022.-№ 2(68). С. 27-39.
  19. Кузнецова С. С. Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека в практике применения технологии смарт-контракта // Правоприменение. 2022. Т.6. № 1. С. 134-139.
  20. Калинина Е. Г. Реализация принципов открытого правительства в деятельности омбудсменов (зарубежный опыт) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 4(80). С. 193-203.
  21. Кравец И. А. Коммуникативный конституционализм, конституционное вовлечение и гражданство в публично-правовом пространстве алгоритмического и

- информационного общества // Lex russica. 2023. № 11. С. 41–56.
22. Бевза Д. Искусственный интеллект в роли чиновника, врача и учителя. К чему это приведет? // <https://rg.ru/2023/11/26/iskusstvennyj-intellekt-v-rol-i-chinovnika-vracha-i-uchitelja.html> (дата обращения: 15.11.2023).

## Результаты процедуры рецензирования статьи

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, трансформация института публичной власти в современной России. Автор сосредоточил свое внимание на анализе достоинств и недостатков данной трансформации. Заявленные границы исследования полностью соблюдены ученым. Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что автором использовались всеобщий диалектический, логический, исторический, формально-юридический, герменевтический методы исследования.

Актуальность избранной ученым темы исследования несомненна и обоснована следующим образом: "Как известно, поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г. (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»), включили термин публичная власть в ее текст. Так, в ст. 71 Основного закона, содержащей предметы федерального ведения, появился такой предмет как «организация публичной власти». А в главе «Местное самоуправление» появилась конструкция – единая система публичной власти. Согласно ч. 3 ст. 132 Основного закона, «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». Кроме того, о единстве системы публичной власти и взаимодействии входящих в нее органов указано в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в своем Заключении от 16.03. 20 г. № 1-3 отметил, что «принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует» из многих конституционных положений". Дополнительно ученому необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений и аргументации автора: "Мы полагаем, что публичная власть является формой реализации представительной формы народовластия. Иное означало бы слияние или смешение государства (в идеале - правового) и общества (в идеале - гражданского). Включение общественной власти в состав единой системы публичной власти способствовало бы тому, что главный элемент системы – государство – «подмяло» бы под себя в настоящее время еще довольно слабый элемент – гражданское общество. В этой связи общественную власть лучше сохранять в самостоятельном качестве с тем, чтобы способствовать ее поступательной эволюции в сильного игрока, способного не только равноправно сотрудничать с государством, но и в необходимых случаях противостоять ему"; "... налицо не просто изменение полномочий органа конституционного судебного контроля. Речь идет о защите государственного суверенитета посредством судебной власти"; "Полагаем, что в случае изменения Конституции федеральный законодатель должен приводить законодательство в соответствие с внесенными поправками, а также избегать принятия

законов, входящих в противоречие с Основным законом. В противном случае нивелируется воля суверена, коим по Конституции является народ" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы автор исследует основные теоретические подходы к пониманию сущности и состава публичной власти, анализирует некоторые аспекты трансформации ее осуществления на различных уровнях, выявляя достоинства и недостатки проведенных реформ. В заключительной части статьи содержатся общие выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий. Однако работа не лишена недостатков формального характера.

Так, автор пишет: "Как известно, поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г. (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»), включили термин публичная власть в ее текст" - словосочетание "публичная власть" необходимо взять в кавычки.

Ученый пишет: "Кроме того, о единстве системы публичной власти и взаимодействии входящих в нее органов указано в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ" - правильнее "о единстве ... говорится в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ". Налицо ошибка согласования - указывается на что-то, но не о чем-то.

Автор отмечает: "Чеботарев Г. Н. полагает, что таким равнозначным элементом вполне может быть общественная власть [2. с. 9-17]". Инициалы должны стоять перед фамилией ученого.

Ученый указывает: "В. Е. Евгеньевич Чиркин писал: «Государственная власть, как власть социальная, является не частной, как это имеет место в семье, не корпоративной, как в организации, а публичной. Это — власть, действующая от имени всего общества» [7, с. 81]" - "Евгеньевич" необходимо убрать.

Автор пишет: "Ст. 12 не изменилась, поскольку поправки в гл. 1 Конституции нельзя" - пропущено слово. То же можно сказать о следующем предложении: "Однако в связи с конституционной реформой один видов судов бы, наоборот, «выключен», причем, не только из системы".

Ученый отмечает: "Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти" - "власти".

Библиография исследования представлена 22 источниками (монографиями, научными статьями, учебниками), в том числе на английском языке. С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволили автору раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (А. Н. Чертков, В.А. Лебедев и др.), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы обоснованы в необходимой степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("Современные вызовы в вышеперечисленных и иных формах призваны облегчить в какой-то мере функционирование органов публичной власти, повысить эффективность их деятельности с тем, чтобы это положительно сказывалось на населении - в удовлетворении их запросов, обеспечении реализации прав, свобод и законных интересов граждан и т.д. При этом, разумеется, необходимо стремиться к тому, чтобы вся система органов

публичной власти не трансформировалась в утилитарно унитарную структуру линейного подчинения, а, наоборот, строилась и функционировала в соответствии с принципами федерализма, местного самоуправления и субсидиарности. Система будет успешно функционирующей только тогда когда решение вопросов, которые могут (и должны) быть решены на максимально низшем территориальном уровне – местном и региональном – передано соответствующим органам публичной власти (муниципальных образований и субъектов РФ). Органы же федерального уровня призваны решать глобальные задачи, имеющие значение в масштабах всей страны. Трансформация института публичной власти в современной России показывает, что имеется запрос на реформирование существовавших до 2020 г. систем органов государственной и органов местного самоуправления, учитывая реалии и вызовы сегодняшнего дня. Думается, реформирование необходимо и даже неизбежно в условиях динамично меняющейся ситуации как внутри страны, так и вовне. Кроме собственно политических, экономических и социальных аспектов необходимо учитывать и такие новые вызовы как глобализация, цифровизация, интернет-технологии, искусственный интеллект и т.п. Главное здесь четко представлять вектор, цели и задачи такого реформирования с тем, чтобы не потерять того позитивного задела, который получен в ходе 30-летнего конституционного развития (после принятия Конституции РФ 1993 года) государства и общества"), обладают свойствами достоверности и обоснованности и, безусловно, заслуживают внимания научного сообщества.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере конституционного права, муниципального права при условии ее небольшой доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности его темы (в рамках сделанного замечания), устранении опечаток и ошибок в тексте работы.

## **Результаты процедуры повторного рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Представленная на экспертизу научная статья на тему: «Трансформация института публичной власти в современной России: плюсы и минусы» представляет собой актуальное конституционно-правовое исследование трансформаций в системе государственной и муниципальной власти и управления России, которые произошли в ней в последние три года вследствие принятия новых федеральных законов и, главное, проведения важных конституционных изменений.

Рецензируемая статья представляет собой глубокое, аналитическое исследование с обоснованием авторских позиций по главным изменениям в сфере публичной власти последнего периода конституционно-правового развития нашей страны. Верно подчёркнуто то, что, в частности, поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 году включили термин «публичная власть» в ее текст и, таким образом, в статье 71, содержащей предметы федерального ведения, появился такой предмет как организация публичной власти. Также в главе «Местное самоуправление» появилась конструкция «единая система публичной власти».

Авторами статьи также отмечено, что институт публичной власти был серьёзно трансформирован принятием Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» не только на федеральном, но и на региональном и местном уровне. Как полагают авторы, два последних уровня впали в еще большую зависимость от первого.

Статья, безусловно, обладает актуальностью. Новизна исследования представлена авторским, аналитико-критическим подходом к исследованию изменений конституционного уровня последних трех лет общественно-политического развития Российской Федерации. Как отмечают сами авторы статьи, с учетом их позиции относительно невключения общественной власти в состав публичной, были рассмотрены некоторые аспекты трансформации ее осуществления на международном, федеральном государственном, региональном государственном и муниципальном уровнях.

В работе представлен анализ теоретико-методологических подходов современных исследователей конституционного права. В этом смысле, статья является живой и интересной для широкой читательской аудитории, а не только для специалистов в данной предметной области научных исследований. В статье развернута научная дискуссия. Представлены позиции по исследуемой проблеме ученых-конституционалистов и исследователей государственно-правовой сферы. Библиографический список сбалансирован и полностью отражает исследовательскую концепцию.

Основным методом исследования в статье выступил правовой анализ. В статье сделаны необходимые выводы и представлена оценка трансформационных изменений института публичной власти в нашей стране за последние несколько лет.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, считаем, что рецензируемая научная статья на тему: «Трансформация института публичной власти в современной России: плюсы и минусы» соответствует необходимым требованиям, предъявляемым к такому виду научных работ и ее можно рекомендовать к опубликованию в искомом научном журнале.