

---

---

# ТЕОРЕТИКО–ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ THEORETICAL AND HISTORICAL LEGAL SCIENCES

---

---

*Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2025. Т. 10, вып. 1. С. 5–10. ISSN 2618-8236 (print).  
Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2025;10(1):5-10. ISSN 2618-8236 (print).*

Научная статья

УДК 340

DOI: 10.47475/2618-8236-2025-10-1-5-10

## Нормативно-правовые и теоретические основы публичной власти в Российской Федерации

*Юлия Сергеевна Новикова*

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия, Julia\_nov@mail.ru, ORCID 0000-0001-8724-3619*

**Аннотация.** В научной статье рассматривается вопрос о нормативном закреплении понятия публичной власти, а также единой системы публичной власти в действующем законодательстве Российской Федерации. Вместе с тем отмечается, что несмотря на значительную разработку понятия публичной власти, в юридической литературе отсутствует единство подходов к ее трактовке. Автором делается вывод о необходимости более детального исследования в области теоретико-методологического обоснования понятия и сущности публичной власти с учетом внесенных дополнений в Конституцию Российской Федерации, а также изменений действующего законодательства. Кроме того, по мнению автора теоретическая концепция публичной власти должна стать методологической основой дальнейшего развития законодательства в области регламентации механизма функционирования единой системы публичной власти Российской Федерации.

**Ключевые слова:** публичная власть, единая система публичной власти, орган публичной власти, субъекты публичной власти

**Для цитирования:** Новикова Ю. С. Нормативно-правовые и теоретические основы публичной власти в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2025. Т. 10, вып. 1. С. 5–10. DOI: 10.47475/2618-8236-2025-10-1-5-10.

Original article

## Normative-Legal And Theoretical Foundations Of Public Power In The Russian Federation

*Yuliya S. Novikova*

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia, Julia\_nov@mail.ru, ORCID 0000-0001-8724-3619*

**Abstract.** The scientific article examines the issue of the normative consolidation of the concept of public authority, as well as the unified system of public authority in the current legislation of the Russian Federation. At the same time, it is noted that despite the significant development of the concept of public authority, there is no unity of approaches to its interpretation in the legal literature. The author concludes that a more detailed study is needed in the field of theoretical and methodological substantiation of the concept and essence of public power, taking into account the amendments to the Constitution of the Russian Federation, as well as changes in current legislation. In addition, according to the author, the theoretical concept of public authority should become the methodological basis for further development of legislation in the field of regulation of the mechanism of functioning of the unified system of public authority of the Russian Federation.

**Keywords:** public authority, unified system of public authority, public authority, subjects of public authority

**For citation:** Novikova YuS. Normative-Legal and Theoretical Foundations of Public Power in the Russian Federation. *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2025;10(1):5-10. (In Russ.). DOI: 10.47475/2618-8236-2025-10-1-5-10.*

**Введение.** В 2020 г. в Конституцию Российской Федерации [3] были внесены поправки, в том числе официально введено понятие единой системы публичной власти. В частности, согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти; согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории и организована публичная власть; согласно п. «г» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится организация публичной власти; согласно п. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

До внесения изменений в Конституцию РФ понятие публичной власти, единой системы публичной власти, уровней публичной власти законодательство напрямую не закрепляло. Официальная позиция по данным вопросам неоднократно высказывалась Конституционным Судом Российской Федерации, что в целом способствовало выработке единообразной научной доктрины публичной власти в конституционном праве. Однако серьезных теоретико-методологических исследований понятия, сущности и механизма публичной власти в новейшей науке теории государства и права, как представляется, недостаточно. Вопросы публичной власти в современной теоретической науке являются актуальными и становятся предметом исследования преимущественно ученых-теоретиков и конституционалистов.

Это обуславливает необходимость постановки вопроса о разработке теоретической концепции публичной власти и ее механизма, которая должна стать методологической основой дальнейшего развития законодательства в области регламентации механизма функционирования единой системы публичной власти, а также публичной службы Российской Федерации.

**Материалы и методы исследования.** Исследование носит теоретический характер, что в целом обусловило выбор и применение методов исследования. Базовые теоретические юридические конструкции механизма государства, государственной и публичной власти рассматриваются под углом совершенствования категориально-понятийного аппарата юридической науки и формулирования векторов дальнейшего развития законодательства Российской Федерации. В основу изучения легли логические приемы, функциональный и догматический методы, а также методы сбора и обобщения информации,

изучения научной литературы по теме исследования, выдвижения научных гипотез.

**Результаты исследования и их обсуждение / тематические рубрики.** Конституционные поправки 2020 г. вслед за собой повлекли «вихрь» изменений действующего конституционного законодательства, одним из которых стало обновление законодательства о принципах организации органов власти в субъектах Российской Федерации. Так, в соответствии с п. 1 ст. 1 федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [5] органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. П. 2 ст. 1 закона устанавливает, что Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Кроме того, п. 6 указанной статьи вводит понятие уровней публичной власти, называя в качестве таковых федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Ст. 2 закона устанавливает принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах РФ, среди которых имеют место принцип единства системы публичной власти; принцип согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях; принцип разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти; принцип самостоятельного осуществления органами публичной власти своих полномочий; государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц и другие.

Таким образом, можно констатировать, что органы местного самоуправления официально «подтянуты» в единую систему публичной власти на основе принципа единства и согласованного функционирования, а такие понятия, как «публичная власть», «орган публичной власти», «уровень публичной власти», «единая система органов публичной власти» и другие, заняли прочное место в законодательстве Российской Федерации.

Вместе с тем, необходимо отметить, что перед наукой теории государства и права, конституционного, административного и муниципального права сегодня стоит острая задача глубокого теоретического и методологического обоснования и проработки категориально-понятийного аппарата обновленного

государственного-правового института публичной власти, выявления его сущности, обоснования функционального назначения в обществе.

В учебной литературе понятию «публичная власть», на наш взгляд, уделяется недостаточно внимания. Так, в большей части современных учебников по теории государства и права данное понятие как самостоятельная категория теории государства не рассматривается. Кроме того, не во всех учебниках имеется глава о государственной власти. В главах, посвященных теме механизма государства и государственного аппарата, раскрывается понятие государственного органа и не упоминается об органах публичной власти.

Понятие публичности в теории государства чаще всего рассматривается применительно к характеристике признаков государства. Отмечается, что власть государства носит публично-политический характер, то есть осуществляется специально созданными государственными органами, которые стоят над обществом и не сливаются с ним. Очевидно, что такое понятие публичного характера власти не в полной мере удовлетворяет нормативно закреплённому смыслу публичной власти в Конституции РФ.

Данная традиция в учебной литературе по теории государства и права сегодня является вполне устоявшейся. Однако представляется, что такое положение не в полной мере соответствует действующему законодательству и не удовлетворяет образовательные потребности будущего юриста. Так, можно отметить, что в предмет теории государства и права должны войти такие теоретические категории, как:

- публичная власть как разновидность социальной власти в обществе, ее сущность, назначение, функции, субъекты, объекты, уровни публичной власти, методы и формы осуществления публичной власти;
- публичная власть и государственная власть, их соотношение и взаимосвязь;
- орган публичной власти, его понятие, признаки, виды, соотношение с понятием государственного органа, место органа публичной власти в механизме государства и роль в осуществлении функций государства, а также решении задач, стоящих перед обществом;
- единая система публичной власти, ее понятие, признаки, уровни, принципы организации и деятельности единой системы публичной власти, факторы, обуславливающие единство органов публичной власти;
- механизм публичной власти, его понятие, признаки, соотношение с механизмом государства, эффективность механизма публичной власти и ее показатели.

Вместе с тем, в юридической науке теория публичной власти является достаточно разработанной. Одними из немногих специальных теоретических

исследований в этой предметной области являются диссертации В. В. Рачинского «Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект» [9], Б. З. Кушковой «Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект» [4], Ю. Ю. Сорокина «Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия» [10]. Выводы, сделанные авторами данных научных исследований, безусловно, отличаются актуальностью и новизной, вносят значительный вклад в развитие теории публичной власти, но на современном этапе развития нуждаются в дальнейшей разработке. Поэтому вполне закономерно, что особый интерес ученых категория публичной власти привлекла после внесения изменений в Конституцию РФ.

Однако стоит отметить, что единства мнений среди ученых по вопросу понятия и юридической природы публичной власти нет.

В первую очередь, необходимо отметить, что публичная власть большинством ученых трактуется как разновидность социальной власти. Так, профессор В. Е. Чиркин указал, что публичная власть есть разновидность социальной власти, возникающая в территориальных объединениях людей, имеющая общественный, общий, а не частный характер, предназначена сохранять и охранять коллектив [12, с. 9]. В. В. Рачинский предложил понятие публичной власти с позиции синтетического подхода и определил ее как институционализированную, легальную социальную власть, реализующую артикулированные общественные интересы определенного территориального сообщества и служащую цели сохранения и развития данного общества в качестве целостной системы в соответствии с господствующим в обществе мировоззрением [9, с. 8–9]. Характеристика публичной власти как разновидности социальной власти является одной из самых распространенных точек зрения и в большей степени присуща науке теории государства и права.

В науке конституционного права публичная власть рассматривается в двух аспектах — институциональном и функциональном. Чаще всего определяется через институты народовластия, в связи с чем подчеркивается ее суверенный характер. Так, например, В. И. Савин единую систему публичной власти России определил как совокупность народа Российской Федерации как единственного источника власти, системы федеральных органов государственной власти, системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и системы органов местного самоуправления [10, с. 23]. В свою очередь, исследуя единую систему публичной власти как конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований, Н. В. Козлова определила публичную власть как волевой механизм воздействия

многонационального народа РФ на субъектов конституционно-правовых отношений в интересах населения, реализуемый им непосредственно либо через систему органов публичной власти, включающие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления [2, с. 23]. Такое понятие публичной власти, как представляется, в большей мере соответствует ее смыслу, использованному в Конституции РФ.

Особое значение в доктрине конституционного права имеют интерпретационные акты Конституционного Суда РФ. Следует отметить, что в Российской Федерации накоплена довольно обширная практика по исследуемой проблематике. Например, в постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П [8] определено, что местное самоуправление как один из уровней публичной власти призвано в единой системе народовластия совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека. А в постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П [7] установлено, что органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению возложенных на местное самоуправление задач, т. е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне. Можно сделать вывод, что доктрина Конституционного Суда РФ стала одной из идейных основ изменений Конституции РФ в части закрепления единой системы публичной власти в России.

Кроме того, публичная власть в юридической науке определяется также через категорию управления. Такая трактовка публичной власти в целом соответствует предмету науки административного права. В частности, Н. И. Грачев указал, что публичная власть представляет собой особый слой людей, объединенный в систему специализированных органов и учреждений, официально осуществляющих функцию управления общественными делами и реали-

зующих тем самым общие интересы определенного территориального сообщества, преследующие цели его сохранения, воспроизводства и развития как целостной системы [1, с. 10].

Немаловажное значение в характеристике публичной власти придается системному подходу, который позволяет исследовать явление единой системы публичной власти и ее механизма. Д. Э. Пилия, указала, что системный подход к определению понятия публичной власти в науке конституционного права позволяет определить формы или уровни публичной власти, в частности, непосредственную публичную власть (народовластие, общественную власть), государственную власть и муниципальную власть [6, с. 15]. Соглашаясь с данным выводом, представляется возможным его дополнить, что более плодотворно и перспективно будет дополнение системного подхода функциональным, который позволит исследовать не только функции единой системы публичной власти, но и характеризовать ее эффективность. Последняя, в свою очередь, может быть определена как степень достижения цели функционирования единой системы публичной власти — решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, а также системы факторов, оказывающих позитивное и негативное влияние на ее показатели.

Системно-функциональный подход может стать перспективным и для науки административного права, позволяя трактовать публичную власть как механизм управления делами общества.

**Выводы.** Теоретико-правовая категория публичной власти является одним из актуальных и перспективных направлений исследований на современном этапе развития общества. Будучи достаточно детально разработанной в различных отраслях юридической науки, она все же остается дискуссионной.

Очевидно, что законодательство в области регламентации публичной власти, ее системы и механизма еще будет совершенствоваться как на федеральном, так и региональном уровнях. Продуманная и детально проработанная теоретическая конструкция публичной власти с этой точки зрения будет иметь практическую значимость.

#### Список источников

1. Грачев Н. И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 4 (55). С. 8–19.
2. Козлова Н. В. Единая система публичной власти как конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований: дис. ... кан. юрид. наук по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки». Новосибирск, 2023. 263 с.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013>.

4. Кушхова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук по специальности 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Краснодар, 2009. 199 с.
5. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031?ysclid=m4u4ffgmy9732301661>.
6. Пиля Д. Э. Основные подходы к определению понятия «публичная власть» в публично-правовых (государственно-правовых) науках // *Lex russica*. 2023. Т. 76. № 5. С. 9–23.
7. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24122012-n/?ysclid=m4u7eezfjq314852181>.
8. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-18052011-n/?ysclid=m4u771hulf185543475>.
9. Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: дис. ... кан. юрид. наук по специальности 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Екатеринбург, 2003. 195 с.
10. Савин В. И. К вопросу о содержании понятия «единая система публичной власти Российской Федерации» // Конституционная реформа и национальные цели развития России: социально-экономические и политико-правовые приоритеты: Сборник статей и докладов международной научно-практической конференции / под ред. П. А. Меркулова, О. В. Малаховой. Орел, 2021. С. 23–25.
11. Сорокин Ю. Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия: дис. ... канд. юрид. наук по специальности 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». М., 2011. 213 с.
12. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // *Журнал российского права*. 2009. № 7 (151). С. 3–13.

## References

1. Grachev NI. Publichnaya vlast' kak politiko-pravovaya kategoriya: ponyatie, osnovnye priznaki i formy. *Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii*. 2020;4(55):8-19. (In Russ.).
2. Kozlova NV. Edinaya sistema publichnoj vlasti kak konstitucionnyj mekhanizm effektivnogo resheniya zadach v interesah naseleniya municipal'nyh obrazovanij: Dis. ... kan. jurid. nauk po special'nosti 5.1.2 Publichno-pravovye (gosudarstvenno-pravovye) nauki. Novosibirsk, 2023. 263 s. (In Russ.).
3. Konstituciya Rossijskoj Federacii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. (s izmeneniyami, odobrennymi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 1 iyulya 2020 g.). Available from: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013>. (In Russ.).
4. Kushkhova BZ. YUridicheskaya otvetstvennost' publichnoj vlasti v sovremennoj Rossii: obshcheteoreticheskij aspekt: dis. ... kand. jurid. nauk po special'nosti 12.00.01 – Teoriya i istoriya prava i gosudarstva; istoriya uchenij o prave i gosudarstve. Krasnodar, 2009. 199 s. (In Russ.).
5. Ob obshchih principah organizacii publichnoj vlasti v sub'ektah Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 21 dekabrya 2021 goda № 414-FZ. Available from: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031?ysclid=m4u4ffgmy9732301661>. (In Russ.).
6. Piliya DE. Osnovnye podhody k opredeleniyu ponyatiya «publichnaya vlast'» v publichno-pravovyh (gosudarstvenno-pravovyh) naukah. *Lex russica*. 2023;76(5):9-23. (In Russ.).
7. Po delu o proverke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij federal'nyh zakonov «Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh i predstavitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii» i «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federacii» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoj Dumy: Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 24 dekabrya 2012 g. № 32-P. Available from: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24122012-n/?ysclid=m4u7eezfjq314852181>. (In Russ.).

8. Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta 1 chasti 4 i chasti 5 stat'i 35 Federal'nogo zakona «Obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» v svyazi s zhaloboj grazhdanina NM Savost'yanova: Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 18 maya 2011 g. № 9-P. Available from: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-18052011-n/?ysclid=m4u771hulf185543475>. (In Russ.).

9. Rachinskij VV. Publichnaya vlast' kak obshcheppravovaya kategoriya: teoretiko-prikladnoj aspekt: dis. ... kan. yurid. nauk po special'nosti 12.00.01 – Teoriya i istoriya prava i gosudarstva; istoriya uchenij o prave i gosudarstve. Ekaterinburg, 2003. 195 s. (In Russ.).

10. Savin VI. K voprosu o sodержanii ponyatiya «edinaya sistema publichnoj vlasti Rossijskoj Federacii». Konstitucionnaya reforma i nacional'nye celi razvitiya Rossii: social'no-ekonomicheskie i politiko-pravovye priority: Sbornik statej i dokladov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii / pod red. PA Merkulova, OV Malahovoj. Orel, 2021. S. 23-25. (In Russ.).

11. Sorokin YUYU. Publichnaya vlast' i interesy obshchestva: problemy vzaimodejstviya: dis. ... kand. yurid. nauk po special'nosti 12.00.01 – Teoriya i istoriya prava i gosudarstva; istoriya uchenij o prave i gosudarstve. M., 2011. 213 s. (In Russ.).

12. Chirkin VE. Publichnaya vlast' v sovremennom obshchestve. *Zhurnal rossijskogo prava*. 2009;7(151):3-13. (In Russ.).

### Информация об авторе

**Ю. С. Новикова** — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин.

### Information about the author

**Yu. S. Novikova** — Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines.

---

*Статья поступила в редакцию 24.12.2024; одобрена после рецензирования 20.02.2025; принята к публикации 07.04.2025.*

---

*The article was submitted 24.12.2024; approved after reviewing 20.02.2025; accepted for publication 07.04.2025.*

---

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.