

# Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научная статья  
УДК 340.131  
DOI: 10.14529/law230110

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД В МЕХАНИЗМЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

**А. А. Агаджанов**<sup>1</sup>, [aagadzhanov@list.ru](mailto:aagadzhanov@list.ru)

**З. Р. Танаева**<sup>2</sup>, [zamfira-t@yandex.ru](mailto:zamfira-t@yandex.ru)

<sup>1</sup> *Российский государственный университет правосудия, Уральский филиал, г. Челябинск, Россия,*

<sup>2</sup> *Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия*

**Аннотация.** В работе понятие «публичная власть» рассматривается, как уровень политической власти, осуществляемый органами государственной власти и местного самоуправления на трех уровнях территориального деления России. Указывается, что в конституционном законодательстве впервые вводится понятие «система публичной власти», как система взаимодействующих субъектов власти, автором делается вывод о необходимости совершенствования механизма взаимодействия между субъектами системы власти, расширения и конкретизации вопросов ст. 73 Конституции РФ, а так же обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления внесением изменений в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Рассматривается место Конституционного суда в системе публичной власти регламентируемая поправками к Конституции, сделаны выводы о том, что предварительный нормоконтроль Суда обеспечивает эффективность и стабильность системы публичной власти. Автором установлена необходимость совершенствования механизма предварительного контроля законов субъектов по вопросам ст. 72 Конституции РФ, предлагается конкретизировать основания, согласно которым международные акты не могут действовать на территории России.

**Ключевые слова:** публичная власть, система публичной власти, субъекты и уровни публичной власти, конституционный предварительный нормоконтроль, конституционный суд в системе публичной власти.

**Для цитирования:** Агаджанов А. А., Танаева З. Р. Конституционный суд в механизме совершенствования системы публичной власти Российской Федерации: вопросы теории и практики // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23, № 1. С. 72–78. DOI: 10.14529/law230110.

Original article  
DOI: 10.14529/law230110

## THE CONSTITUTIONAL COURT IN THE MECHANISM OF IMPROVING THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

**A. A. Agadzhanov**<sup>1</sup>, [aagadzhanov@list.ru](mailto:aagadzhanov@list.ru)

**Z. R. Tanaeva**<sup>2</sup>, [zamfira-t@yandex.ru](mailto:zamfira-t@yandex.ru)

<sup>1</sup> *Russian State University of Justice, Ural Branch, Chelyabinsk, Russia,*

<sup>2</sup> *South Ural State University, Chelyabinsk, Russia*

**Abstract.** In the work, the concept of "public power" is considered as the level of political power, carried out by state authorities and local self-government at three levels of territorial division of Russia.

It is indicated that the concept of "system of public power", as a system of interacting subjects of power, is introduced in constitutional legislation, the author is concluded about the need to improve the mechanism of interaction between the subjects of the system of power, expanding and specifying issues of Art. 73 of the Constitution of the Russian Federation, as well as ensuring the independence of local governments to amend the Federal Law "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation". The place of the Constitutional Court is considered in the public authority system regulated by amendments to the Constitution, concludes that the preliminary norm control of the court ensures the effectiveness and stability of the public authority. The author establishes the need to improve the mechanism of preliminary control of the laws of subjects on Article 72 of the Constitution of the Russian Federation, it is proposed to specify the grounds according to which international acts cannot operate in Russia.

**Keywords:** public power, a system of public power, subjects and levels of public power, constitutional preliminary norm control, a constitutional court in the system of public authority.

**For citation:** Agadzhanov A. A., Tanaeva Z. R. The constitutional court in the mechanism of improving the system of public authority of the Russian Federation: issues of theory and practice. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2023, vol. 23, no. 1, pp. 72–78. (in Russ.) DOI: 10.14529/law230110.

Одним из признаков политической власти является ее публичный характер. В современной отечественной правовой науке публичная власть рассматривается как власть, осуществляемая с широким участием народа, который одновременно является ее источником. Народ как источник власти создает публичный субъект, наделяет его полномочиями и сам является составной частью публичной власти [4, с. 5]. Это означает, что публичная – власть народа в конституционном государстве, легитимность которой связана с признанием власти народом через юридическое закрепление признания власти в Конституции РФ. Любая власть характеризуется способностью принуждать кого-либо для достижения определенной цели. Обычно цель принуждения обуславливается источником власти, интересы которого являются приоритетными в государстве. В этой связи, логично представлять, что функция публичной власти принуждение направлена на защиту основных прав и свобод человека и гражданина, а не наказание преступников, или на использование, как инструмента эксплуатации господствующего класса [1, с. 25]. Характерным признаком власти является субъект, ее осуществляющий и территория на которую она распространяется. В зависимости от формы государственного территориального деления, власть в государстве может осуществляться центральными органами либо разграничением ее между центральной и региональной государственной властью. Обязательным признаком конституционного государства является формирование власти местного самоуправления. По мнению

В. Е. Чиркина, публичная власть в Российской Федерации осуществляется на следующих территориальных уровнях: федеральном, субъектов в составе федерации, муниципальных образованиях, родовой общины коренного малочисленного населения и т.д. [8, с. 21]. Следуя данной позиции ученого, смысл содержания ч. 1 ст. 3 Конституции РФ означает, что источником публичной власти выступает многонациональный народ России, а согласно ч. 2. ст. 5 субъектами (носителями) публичной власти являются народ, органы государственной власти и органы местного самоуправления.

До принятия Закона Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 2022 года на конституционном уровне главенствовала концепция единства системы государственной власти, в которой органы местного самоуправления не рассматривались. Кроме того, в ст. 5 ч. 3 Конституции РФ одним из принципов федеративного устройства закреплен принцип единой системы государственной власти, а в ст. 12 органы местного самоуправления рассматриваются как самостоятельный уровень негосударственной власти. В этой связи, в конституционном законодательстве Российской Федерации понятие «публичной власти» отсутствовало, а в закрепленное понятие «система государственной власти» не включало понятие «власть местного самоуправления» и в результате данная система власти не отражала, действующую на практике вертикаль системы власти в Российской Федерации, которая фактически состояла не только из двух уровней государственной

власти, но и негосударственной власти местного самоуправления. Естественно, что данный факт негативно сказывался на эффективности осуществления государственной власти по вертикали, в том числе и потому, что действующий механизм регулирования взаимодействия между органами власти всех трех уровней не соответствовал потребностям практики публично власти. Недостаточная скоординированность в деятельности государственного и муниципального уровней власти в течение многих лет негативно сказывалась на реализации прав граждан [9, с. 121].

На законодательном уровне понятие «система публичной власти» впервые вводится в ст. 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ. Согласно данному закону ст. 132 Конституции РФ дополняется ч. 3, которая устанавливает, что систему публичной власти образуют взаимодействующие органы местного самоуправления и государственной власти. Системные признаки органов публичной власти, как согласованное функционирование и взаимодействие подтверждаются в п. «е.5» ст. 83 основного закона страны. Кроме того в ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете РФ», расширяется субъектный состав системы публичной власти – федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы и органами местного самоуправления. Позитивным в данном законе является так же то, что в нем устанавливаются функции публичной власти: «...соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; создание условий для социально-экономического развития государства» [6, с. 15].

Итак, следует понимать, что система публичной власти это власть, осуществляемая не просто механически систематизированными органами власти, это система взаимодействующих органов власти. Понятие «публичная власть» более широкое понятие, так как включает понятия «государственная власть» и «власть местного самоуправления». В целях повышения эффективности вертикали власти необходимо совершенствование механизма регулирования взаимодействия между органами публичной власти всех уровней. Особенно актуален вопрос законодательного расширения форм взаимодействия между региональными органами государственной вла-

сти и органами местного самоуправления. К сожалению, поправки к Конституции РФ не затронули такой важный вопрос, как расширение полномочий органов государственной власти субъектов федерации через конкретизацию и расширение перечня предметов ведения закрепленных в ст. 73 Конституции РФ. Незначительно затронут вопрос механизма формирования органов местного самоуправления, вызывает сомнение, что наделение на конституционном уровне органов государственной власти правом участвовать в формировании органов местного самоуправления повысит эффективность взаимодействия органов публичной власти. Только, самостоятельность органов власти в рамках собственной компетенции местного может способствовать эффективности осуществления публичной власти на уровне муниципальных образований.

Конституционная реформа, направленная на совершенствование механизма регулирования системы публичной власти, внесла ряд изменений в статус Конституционного Суда, что оказало влияние на его роль в системе публичной власти. Анализ изменения элементов структуры статуса Суда, позволил выявить некоторые дискуссионные вопросы, касающиеся статуса Суда. Законом Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» внесены следующие изменения в структуру статуса Суда, его роли в системе публичной: во-первых изменен порядок досрочного прекращения полномочий судей Конституционного Суда; во вторых Суд наделяется новым полномочием предварительного нормоконтроля; в третьих в рамках «нормоконтроля» впервые на конституционном уровне закрепляется полномочие Конституционного Суда определять возможность применения на территории России международных договоров; в четвертых предполагается возложение на конституционный Суд полномочий конституционных, уставных судов субъектов РФ в связи с планированием упразднения данных судов.

Внесенные конституционные поправки в п. «е.3» ст. 83 Конституции РФ изменили субъектный состав инициаторов досрочного прекращения полномочий судей, вместо квалификационной коллегии судей данным полномочием наделен Президент РФ. В качестве

основания указаны совершение проступка порочащего честь и достоинство судьи, а также иные случаи, свидетельствующие о невозможности выполнения полномочий судьей предусмотренные ФЗ «О статусе судей РФ». Эти новеллы вызвали дискуссию в научном сообществе юристов, высказано опасение возможности внесения дисбаланса в систему разделения властей, с чем нельзя не согласиться [3, с. 50]. Однако, полагаем, что если в механизме подготовки представления в Совет Федерации будут участвовать и представители судейского сообщества, это позволит несколько разрешить обсуждаемую проблему. Аналогичный механизм применяется в вопросе подготовки предложений Президенту РФ по кандидатурам на должности судей Конституционного Суда.

Следующая конституционная новелла наделяет Суд полномочием осуществлять предварительный контроль по инициативе Президента РФ. В частности, обновленная ст. 125 Конституции РФ ч. 5.1 п. «а» охватывает предварительным конституционным контролем проекты законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, проекты федеральных конституционных и федеральных законов на соответствие Конституции РФ, принятых в порядке предусмотренном ч. 2 и ч. 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ.

Актуальной, как нам кажется, является новелла наделения Суда правом предварительного нормоконтроля проектов законов о поправках к конституции, которую следует рассматривать как шаг в сторону усиления роли конституционного правосудия в системы публичной власти Российской Федерации. Однако разовое наделение Суда правомочием проверять на конституционность проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ до начала действия нормы, устанавливающей данное право, вызывает сомнение о правомерности такого полномочия Конституционного Суда. Это позволяет считать, что решение Суда о конституционности поправки к конституции в рассматриваемом случае не имеет юридической силы, то есть не обязательно для руководства.

Следует так же отметить, что предварительный конституционный контроль нормативных актов в сравнении с последующим нормоконтролем несомненно дает большие преимущества в вопросе предупреждения возможности появления в правовом поле не-

конституционных актов. Однако при всех достоинствах предварительного контроля проектов законов, нельзя не согласиться с тем, что в случае если Конституционный Суд РФ признает проект закона конституционным, это исключает возможность повторной проверки уже принятого закона в последующем [7, с. 25]. А это значит, что в рассматриваемом случае существует угроза появления в правовом поле неконституционного закона, который не подлежит отмене.

Конституционный Суд РФ согласно п. «в» ч. 5.1 ст. 125 наделяется так же правом проверять на соответствие Конституции РФ проекты законов субъектов в составе федерации. В рассматриваемой статье следовало бы уточнить, что проверке подлежат проекты законов затрагивающих только вопросы предусмотренные ст. 72. В противном случае это позволяет Конституционному суду РФ проверять проекты законов субъектов, регулирующих вопросы, предусмотренные ст. 73 Конституции РФ, такое право Суда допустимо в случае передачи ему полномочий конституционных (уставных) судов субъектов.

Положительным свойством предварительного нормоконтроля является функция Суда устанавливать неконституционные нормативные акты до вступления их в юридическую силу и таким образом предупреждать появление в законодательстве неконституционных актов. Однако наделение правом инициативы предварительного судебного нормоконтроля только Президента РФ несколько ограничивает роль Суда в защите Конституции РФ. Разрешение данной проблемы возможно путем расширения списка субъектов инициировать проверку проектов законов на соответствие Конституции, в этой связи представляется позитивным предложение включить в этот список сенаторов и депутатов ФС РФ в рамках законодательного процесса. РФ [5, с. 23]. Это позволило бы предупредить принятие неконституционных проектов законов, например уже на стадии второго чтения в Государственной Думе.

Согласно новой редакции в ст. 125 ч. 6 Конституции РФ Суд наделяется полномочием предварительного конституционного контроля международных актов Российской Федерации. Кроме того, на конституционном уровне в ст. 79 конкретизируются правовые последствия конституционного контроля Судом проектов международных актов Россий-

ской Федерации. Ранее, противоречивое регулирование данного вопроса в российском законодательстве порождало правовую неясность. К примеру, в ст. 15 Конституции РФ установлено, что принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации являются составной частью национальной системы права России. Из смысла содержания данной статьи нет четкого понимания о соотношении норм международного права и конституционных норм Российской Федерации. Так же противоречиво регулировали данный вопрос ФЗ «О международных договорах РФ» (ст. 34) и ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (ст. 91).

В настоящее время на конституционном уровне посредством поправки к Конституции РФ устанавливается приоритет норм конституции над нормами международного права. Статья 79 Конституции РФ устанавливает, что в случае противоречия норм и принципов международного права нормам Конституции РФ, международные нормы не подлежат исполнению в Российской Федерации. Однако данный порядок разрешения коллизии между нормами международных соглашений и Конституции РФ вызывает неоднозначное мнение по данному вопросу. С одной стороны необходимость поправки обусловлена тем, что конституционные основы государственного устройства Российской Федерации, направленные на защиту суверенитета и целостности российского государства (ч. 3 ст. 4 Конституции РФ). Правовой основой государственного суверенитета являются международные правовые акты, закрепляющие общепризнанные принципы суверенитета и территориальной целостности государства [2, с. 2]. С другой, нельзя не согласиться с мнением о том, что установление данного механизма предварительного конституционного контроля порождает вероятность ошибочного признания международных договоров в Российской Феде-

рации не соответствующими Конституции РФ [5, с. 2]. В целях предупреждения рассматриваемой проблемы необходимо конкретизировать критерии оценки Судом конституционность международных договоров Российской Федерации.

На роль Конституционного Суда РФ в системе публичной власти так же повлияет предстоящее упразднение конституционных (уставных судов) с последующим возложением их обязанностей на Суд. На наш взгляд представляется спорным вопрос упразднения уставных и особенно конституционных судов субъектов федерации с последующим возложением их полномочий на Конституционный Суд РФ. В ч. 3 ст. 118 Конституции РФ согласно настоящей редакции система судебной власти не предусматривает конституционные и уставные суды субъектов в составе Российской Федерации. Полагаем, что защита конституции (устава) субъекта находится в исключительном ведении субъектов федерации, в т.ч. и посредством конституционного (уставного) правосудия. Данная функция судов уточняется в ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе РФ». В этой связи, дискуссионным является: во-первых, то, что суды могут создаваться субъектами, то есть данный вопрос отдается на усмотрение субъектов в составе федерации. Возникает вопрос о конституционности данной нормы, особенно в отношении республик, которые согласно Конституции РФ в ч. 2 ст. 5 являются государствами. Во-вторых, полагаем, что статус Республик в составе федерации, как конституционных государств предполагает обязательное учреждение конституционных судов. Конституционность их упразднения так же вызывает сомнение, так как в этой связи отсутствие конституционных судов в республиках по каким либо основаниям ставит под вопрос их статус, как государства, что противоречит ч. 2 ст. 5 Конституции РФ.

#### **Список источников**

1. Марченко М. Н. Советское и постсоветское государство и право (сравнительно-правовое исследование): учебное пособие. М.: Проспект, 2017. 368 с.
2. Агаджанов А. А., З. Р. Танаева. Конституционная реформа и некоторые изменения статуса Конституционного Суда РФ // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2021. Т. 21. № 4. С. 85–90.
3. Брежнев О. В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 3–8.

4. Вершинина С. И. Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2010. № 1. С. 8–12.
5. Кряжков В. А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд РФ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 18–32.
6. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское научное обозрение. 2021. № 2. С. 10–18.
7. Мalyutin Н. С. Тенденции модернизации конституционного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 21–33.
8. Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18–29.
9. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма, 2020. – 240 с.

### References

1. Marchenko M. N. *Sovetskoe i postsovetskoe gosudarstvo i pravo (sravnitel'no-pravovoe issledovanie)* [Soviet and Post-Soviet State and Law (comparative legal research)]. Moscow, 2017, 368 p.
2. Agadzhyanov A. A., Tanaeva Z. R. [Constitutional Reform and some changes in the status of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo»* [Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"], 2021, Vol. 21, no. 4, pp. 85–90. (in Russ.)
3. Brezhnev O. V. [Constitutional reform 2020 and the development of constitutional justice in Russia]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 7, pp. 3–8. (in Russ.)
4. Verzhinina S. I. [The concept of public power and its interaction with state coercion]. *Vektor nauki Tol'yattinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Vector of Science of Togliatti State University. Series: Legal Sciences], 2010, no. 1, pp. 8–12. (in Russ.)
5. Kryazhkov V. A. [How the constitutional reform of 2020 changed the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 9, pp. 18–32. (in Russ.)
6. Kobzar'-Frolova M. N. [The system of public authorities of the Russian Federation: concept, characteristic features, interaction]. *Sibirskoe nauchnoy obozrenie* [Siberian Scientific Review], 2021, no. 2, pp. 10–18. (in Russ.)
7. Malyutin N. S. [Trends of modernization of constitutional control in the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2020, no. 3, pp. 21–33. (in Russ.)
8. Savenkov A. N., Chirkin V. E. [Constitutional foundations of social and territorial unity and differentiation of public power. On a new reading and 25-year experience in implementing some provisions of the Constitution of the Russian Federation in 1993]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2018, no. 12, pp. 18–29. (in Russ.)
9. Khabrieva T. Ya., Klishas A. A. *Tematicheskiy kommentariy k Zakonu Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya ot del'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya pablichnoy vlasti»* [Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ "On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Power"]. Moscow, 2020, 240 p.

*Информация об авторах*

**Агаджанов Андрей Азатович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Российский государственный университет правосудия, Уральский филиал, г. Челябинск, Россия.

**Танаева Замфира Рафисовна**, доктор педагогических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

*Information about the author*

**Andrey A. Agadzhanov**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines, Russian State University of Justice, Ural Branch, Chelyabinsk, Russia.

**Zamfira R. Tanaeva**, Doctor of Pedagogics, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

*Поступила в редакцию 30 ноября 2022 г.*

*References 30 November 2022.*