

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Научная статья

УДК 342.5

EDN: EYVGLP

doi: 10.21685/2307-9525-2025-13-4-2

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Алексей Роальдович Еремин

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева,
Саранск, Россия
eralro@mail.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* Актуальность темы определяется ее научно-теоретической и практической значимостью. В научно-теоретическом плане она обуславливается относительной новизной данного института конституционного права, требующего научного осмыслиения и применения в практической деятельности органов публичной власти. В практическом плане изучение данной проблемы позволит более четко определять содержание, цели и задачи публичной власти в Российской Федерации. Цель исследования состоит в попытке рассмотрения дискуссионных вопросов публичной власти в Российской Федерации. *Материалы и методы.* Использованы широкий круг современной научной литературы и наработки теоретико-правовой науки в части содержания, признаков и форм публичной власти. В качестве методов исследования применены логический, исторический, сравнительно-правовой методы, метод анализа и синтеза. *Результаты.* Обоснована позиция автора относительно дискуссионных вопросов публичной власти, определены ее характерные черты, особенности и формы. *Выводы.* Сделан вывод о том, что понятие и содержание признаков публичной власти носят дискуссионный характер. Несмотря на внедрение данной правовой категории в формулировки правовых норм отечественного права, законодатель не закрепил легального определения понятия публичной власти. Дано определение, охарактеризованы сущность и природа публичной власти, показаны ее цель и функции. Рассмотрены признаки публичной власти. Исследованы формы ее осуществления.

Ключевые слова: публичная власть, формы публичной власти, государственная власть, муниципальная власть

Для цитирования: Еремин А. Р. Теоретико-правовые проблемы определения публичной власти // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2025. Т. 13, № 4. С. 13–24. doi: 10.21685/2307-9525-2025-13-4-2 EDN: EYVGLP

THEORETICAL AND HISTORICAL LEGAL SCIENCES

Original article

LEGAL PROBLEMS OF DEFINING PUBLIC AUTHORITY

Aleksei R. Eremin

National Research Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia
eralro@mail.ru

Abstract. *Background.* The relevance of the topic is determined by its scientific, theoretical and practical significance. In scientific and theoretical terms, relevance is determined by the inherent novelty of this institution of constitutional law, which requires scientific understanding and application in the practical activities of public authorities. In practical terms, the study of this problem will make it possible to more clearly define the content, goals and objectives of public authorities in the Russian Federation. The purpose of the article is to attempt to consider controversial issues of public authority in the Russian Federation. *Materials and methods.* The article uses a wide range of modern scientific literature and methods of theoretical and legal science in terms of the content, signs and forms of public authority. As research methods, logical, historical, comparative legal methods, a method of analysis and synthesis were used. *Results.* The article substantiates the author's position on the controversial issues of public authority, defines its characteristic features and forms. *Conclusions.* It was concluded that the concept and content of signs of public authority are debatable. Despite the introduction of this legal category in the wording of the legal norms of domestic law, the legislator did not consolidate the legal definition of the concept of public authority. The definition is given, the essence and nature of public authority are characterized, its purpose and functions are shown. Signs of public authority are considered. The forms of exercising public authority have been investigated.

Keywords: public authority, forms of public authority, state power, municipal power

For citation: Eremin A.R. Legal problems of defining public authority. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo" = Electronic scientific journal "Science. Society. State".* 2025;13(4):13–24. (In Russ.). doi: 10.21685/2307-9525-2025-13-4-2

Понятие публичной власти не является новеллой для современной отечественной правовой и государственной системы, данный термин традиционно активно используется учеными в своих исследованиях в сфере теории государства и права, при анализе проблем правового регулирования и деятельности как государственного механизма в целом, так и отдельных его элементов. В последнее время рассматриваемая категория постепенно из сугубо теоретического понимания преобразовалась в правовой термин, применяемый законодателем при нормативной регламентации деятельности государственных институтов. Вместе с тем ни один законодательный акт не раскрывает его определения, не был устранен указанный пробел и после принятия поправок к Конституции РФ, внедривших понятие публичной власти в текст конституционно-правовых норм. При этом вряд ли следует считать, что содержание данного понятия является очевидным как для правоприменителей, использующих важнейшие нормы в сфере государственного права для разрешения определенной юридической ситуации, так и для субъектов различных правоотношений, ориентирующихся на указанные нормы в целях соблюдения и исполнения требований законодательства, использования их для достижения того или иного правового результата. Не является однозначно определенным и подход, применяемый учеными-правоведами в своих научных исследованиях при определении содержания и признаков рассматриваемого понятия. Это свидетельствует о необходимости более детального

рассмотрения публичной власти как государственно-правовой категории, а также основных характеризующих ее признаков.

Следует отметить, что, несмотря на дискуссионный характер подходов к определению понятия публичной власти, анализ позиций многих исследователей позволяет выделить некоторые общие черты. Так, достаточно многочисленная группа ученых разделяет позицию, согласно которой публичная власть является разновидностью, формой социальной или общественной власти. Например, Ю. Ю. Сорокин под публичной властью понимал такой вид общественной власти, которая осуществляется в обществе, оформленвшемся в системную организацию на определенной территории, в целях удовлетворения общезначимых интересов исходя из общепринятой системы ценностей. Автор в качестве основной функции публичной власти указывает ведение общих дел и разрешение общезначимых проблем, в которых презюмируемо заинтересованы все или большинство членов общества. Этот признак отличает данный вид власти от личной или корпоративной [1, с. 45]. Некоторые авторы критически относятся к подобному подходу, отмечая, что специфика общественных отношений, применительно к которым исследуется термин публичной власти, не позволяет выделять какие-либо другие виды власти, поскольку никакие другие субъекты не наделены законом правом на применение принуждения в отношении субъектов общественных отношений [2, с. 117]. Представляется, подобную критику нельзя признать бесполемической, поскольку рассматриваемые категории являются предметом изучения теоретико-правовых наук, не отрицающих объективную возможность существования власти в других формах, в том числе и социальной. Выделение же публичной власти как одной из форм власти вообще обусловлено рядом характерных именно для нее признаков.

Ряд исследователей наделяет понятие публичной власти более широким значением, выходящим за пределы одной лишь государственной власти, отмечая, что публичная власть есть высшая форма коллективной власти как организованная система всеобщего участия членов общества в ведении общих дел и выполнении общезначимых функций [3, с. 69]. В основе данного подхода лежит понимание власти как деятельности, исходящей от всего общества в целом, осознанной и целенаправленной, что во многом характеризует демократическую форму осуществления власти. Отдельные авторы рассматривают публичную власть как неотъемлемый элемент гражданского общества, некоторые институты которого хотя и не наделены властью формально, играют важную роль в осуществлении власти государственной, регулировании общественных отношений, оказывают влияние на течение государственно-правовых процессов [4, с. 161].

В противовес данному подходу другие авторы утверждают, что при уяснении содержания публичной власти необходимо руководствоваться нормами действующего законодательства, а также правовой позицией судебных органов. В качестве примера данные ученые указывают, в частности, на решения Конституционного Суда РФ, отметившего, что публичная власть состоит из органов государственной власти различных уровней и муниципальной власти¹ и расширительному толкованию рассматриваемое понятие не подлежит [5, с. 5]. В качестве еще одного примера законодательного разграничения сущности общественных институтов и публичной власти авторы также приводят нормы Градостроительного кодекса РФ, в котором отдельно друг от друга закрепляются общественные обсуждения и публичные слушания.

В связи с этим, как указывает И. В. Упоров, не является оправданным отнесение к субъектам публичной власти таких институтов, как политические партии, общественные организации и объединения, и прочих политических и общественных институтов, которые хотя в определенной степени и влияют на осуществление публичной власти, не являются ее структурным элементом, поскольку лишены такого основообразующего признака, характерного для

¹ По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Правовой сервер КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22878/ (дата обращения: 31.08.2025).

публичной власти, как право издавать в отношении неопределенного круга лиц общеобязательные нормы поведения. Также автор отрицает возможность наделения статусом элемента публичной власти такой правовой субстанции, как народ, возвышающийся над публичной властью, но не входящий в ее систему. Народ посредством своего волеизъявления формирует власть с помощью институтов – выборов и референдума. Именно с этой позиции, по мнению ученого, необходимо толковать конституционное положение о народе как источнике власти. Вместе с тем он отмечает, что публичная власть характерна для любого государства, находящегося на любом этапе исторического развития, независимо от стабильности и уровня демократизма политической и государственной системы, наличия кризиса или благополучия.

Согласно позиции Ю. В. Ирхина, осуществление публичной власти происходит посредством целенаправленной и волевой деятельности субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями, к числу которых относятся как индивидуальные субъекты – физические должностные лица (президент, министр, глава органа местного самоуправления), так и коллективные субъекты (законодательный или исполнительный орган, судебная коллегия). С этой позиции публичная власть рассматривается как легитимная *a priori*, поскольку осуществляется субъектами, наделенными соответствующей компетенцией и полномочиями в соответствии с законодательством, издаваемым правотворческими органами, формируемыми непосредственно или опосредованно через волеизъявление народа [6, с. 132].

В свою очередь С. А. Авакян проводит тождество между категориями публичной и политической власти, имея в виду, что указанная власть направлена на регулирование отношений в обществе в целом, адресована самому широкому кругу субъектов в границах конкретного государства. Кроме того, автор указывает, что политическая власть осуществляется посредством не только государственно-властной деятельности уполномоченных органов, но и работы иных институтов политической системы общества, которые так или иначе оказывают воздействие на политико-правовые процессы в обществе. А одной из основополагающих характеристик публичной власти ученый называет ее осуществление в интересах всего общества, на благо всего народа, который, в свою очередь, выступает важнейшей предпосылкой для формирования и осуществления публичной власти, поскольку ведение общих дел не может идти вопреки воле народа и не ориентироваться на его интересы и ожидания [7, с. 7].

Исходя из анализа рассмотренных научных позиций, можно сформулировать определение публичной власти, под которой необходимо понимать властно-волевую деятельность элементов государственного аппарата, непосредственно или опосредованно формируемых через волеизъявление народа, обладающих установленными законом полномочиями, правом издавать указания, распоряжения, обязательные для неопределенного круга лиц, обеспечивать соблюдение и исполнение установленных правил, а также применять меры государственного принуждения с целью удовлетворения общезначимых для общества интересов.

Рассмотрим характеристику основных признаков публичной власти.

К числу наиболее важных аспектов, характеризующих сущность и природу публичной власти, относится ее предназначение, цель существования, заключающаяся в удовлетворении и обеспечении общих потребностей членов общества, народа, что подчеркивал Р. Иеринг [8, с. 41]. Исследователи-правоведы советского периода предлагали более развернутую характеристику общего интереса, к которому относились различные блага в виде стабильности экономической системы и экономических отношений, поддержание порядка, упорядоченность и организованность различных сфер общественной жизни, защита независимости и внешней и внутренней безопасности государства и т.д. [9, с. 31]. Ряд исследователей полагают, что необходимо разграничивать общие интересы и публичные. Так, Ю. А. Тихомиров отмечает, что публичный интерес – это такое благо, которое признано государством и поставлено под охрану закона, а его обеспечение является важнейшей предпосылкой поддержания жизнедеятельности государства [10, с. 52]. Указанную позицию разделяет И. П. Упоров: усложнение структуры общества и общественных отношений, преобразование форм государственности постепенно обусловливали отделение общественного интереса от государственного, публичного интереса, который уже не может охватывать и обеспечивать интересы отдельных социальных

групп в полном объеме, однако государство, в частности демократическое, стремится создать систему институтов и механизмов, органов и учреждений, деятельность которых будет направлена на удовлетворение частных интересов отдельных слоев общества [11, с. 122]. Ряд авторов к числу основных целевых функций публичной власти относят функцию арбитра в широком значении, отмечая, что государство в лице системы судебных органов стремится обеспечить разрешение споров и конфликтов различных субъектов на основе соблюдения баланса интересов сторон [12, с. 51].

Следует отметить, что весьма неопределенно и неоднозначно разрешается исследователями вопрос о содержании и соотношении целей и функций публичной власти. В научной литературе данные категории нередко смешиваются, наделяются одинаковым значением, порой отождествляются с целями и функциями государства. Встречаются позиции авторов, разграничитывающих указанные понятия. Например, И. В. Яблонский в качестве цели публичной власти выделяет реализацию и защиту публичных интересов, а основной функцией называет управление социальными процессами для придания им упорядоченного характера в том числе посредством юридической регламентации поведения субъектов, координацию и объединение усилий различных субъектов в направлении, обеспечивающем более полное удовлетворение публичных интересов [11, с. 122].

Следующий признак публичной власти – законность и легитимность. Относительно содержания данного признака в научно-правовой литературе также не имеется единства взглядов. По мнению многих авторов, законность власти проявляется в том, что элементы государственного механизма осуществляют публичную власть на основании и в соответствии с требованиями действующего законодательства [13, с. 489].

Под легитимностью власти чаще всего понимают признание большинством членов общества законности и правомерности действующей власти в конкретный период времени [14, с. 151]. Подобного мнения придерживается и Н. А. Баранов, отмечая, что легитимность власти обусловливается признанием членами общества ее права управлять ими [15, с. 51]. Другие авторы считают, что власть является легитимной, когда большинство членов общества добровольно признают за действующим режимом право на издание общеобязательных для исполнения предписаний [16, с. 38]. В свою очередь Ю. А. Тихомиров обращает внимание на признак признания власти именно большинством членов общества, поскольку вряд ли в истории государства и права найдется пример признания власти абсолютным большинством ее членов, некоторые из которых в действительности также могут считать власть нелегитимной [17, с. 45]. Единственным правомерным способом придания легитимного характера власти многие исследователи называют реализацию субъективного избирательного права, предоставленного всем членам общества независимо от расовых, национальных, социальных, религиозных и иных признаков, вследствие чего большинство членов общества выражают свое волеизъявление на осуществление тем или иным режимом своей политической власти и отправление публичных функций и полномочий [18, с. 81]. В литературе встречается позиция, согласно которой сама постановка вопроса о незаконности власти является некорректной в силу того, что любая власть, даже неправовая в широком значении, стремится хотя бы внешне формализовать и законодательно закрепить свой статус [11, с. 123]. Ряд авторов исследуют проблему легитимности власти в современном мире через призму реальной всеобщности признания за ней ее властно-публичных полномочий, отмечая, что действительная легитимация власти невозможна там, где народ не принимает активного участия в политической жизни общества, не осознает своей личной ответственности за протекающие политические и социальные процессы либо государство не создает эффективных и действующих демократических институтов, посредством которых население привлекается к участию в управлении делами государства [18, с. 82]. В этой связи рассматривается актуальная для современной российской государственности проблема крайне низкой явки избирателей на выборы во многих регионах страны. При этом с законодательной точки зрения легитимность власти не отрицается, поскольку соблюдается установленный законом минимальный порог голосов, однако в действительности всеобщность одобрения и принятия режима и власти остается под сомнением [19, с. 192].

Еще одним признаком публичной власти является ее целостность и иерархичность. Публичная власть осуществляется только в пределах существующих границ государства, а ее государственное устройство и распределение между различными уровнями закрепляется законодательно исходя из особенностей исторического развития, совокупности различных факторов, обуславливающих необходимость создания такой структуры публичной власти, при которой достижение ее основного предназначения будет осуществляться с большей эффективностью. В большинстве случаев публичная власть оставляет за собой право принимать общеобязательные решения по ключевым вопросам государственной и общественной жизни, при этом не исключается возможность делегирования, передачи отдельных полномочий иным уровням власти, в том числе органам местного самоуправления, если это также обусловлено соображениями эффективности публичного управления. Иерархичность власти предполагает широко разветвленную структуру, элементы которой осуществляют свои полномочия в пределах закрепленного законом круга вопросов, т.е. в пределах своей компетенции, а также находятся в отношении подчинения нижестоящих элементов вышестоящим. При этом вышестоящие элементы не должны вторгаться в пределы компетенции нижестоящих звеньев иерархической системы в случае, если принятие решений по определенному кругу вопросов является прерогативой последних. Например, система публичной власти в Российской Федерации предполагает, что решения органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов не должны противоречить предписаниям федеральной власти, и издаваемые нормативно-правовые акты должны соответствовать нормам федерального законодательства. Вместе с тем, например, принятие устава муниципального образования находится в ведении лишь уполномоченных представительных органов муниципалитета, и вторжение в решение данного вопроса органов государственной власти является недопустимым [20, с. 8]. С одной стороны, федеральная власть вправе ограничивать полномочия властных структур нижестоящего звена, но вместе с тем не должна вмешиваться в осуществление полномочий, делегированных нижестоящим органам. Исследователи отмечают, что современное конституционное и государственно-правовое регулирование в России отражает тенденцию большей централизации власти, что подтверждают и принятые в 2020 г. поправки к Конституции РФ, внесшие изменения, в том числе в положения об организации местного самоуправления. Например, ст. 131 Конституции РФ была дополнена ч. 1.1, предусматривающей возможность органов государственной власти в установленных законом случаях участвовать в формировании органов муниципальной власти и назначении должностных лиц муниципального уровня. Формами такого участия могут являться формирование части конкурсной комиссии, уполномоченной рассматривать кандидатуры на должность главы муниципального образования или муниципальной администрации, органом исполнительной власти субъекта РФ; заявление высшего должностного лица субъекта РФ об удалении с должности главы муниципального образования в связи с действиями, нарушающими права и свободы человека и гражданина и т.д.

Следует отметить, что признак иерархичности публичной власти должен находиться в единстве с таким признаком, как ее целостность, которая не предполагает абсолютной монополизации власти и ее сосредоточения в каком-либо органе или должностном лице. По справедливому замечанию российского ученого И. А. Ильина, целостность и единство власти означают ее распределение между отдельными элементами государственного механизма, которые обязаны осуществлять работу на основе взаимодействия, согласованности и сотрудничества во благо достижения общегосударственных целей, а государственная власть является собой аккумуляцию функций и полномочий всех органов [21, с. 126].

Следующим признаком публичной власти является наличие аппарата, состоящего из профессиональных администраторов. Осуществление публичных функций, достижение целей государства обеспечивается посредством координированной работы сложной системы организационно обособленных элементов государственного аппарата, обладающего закрепленным законом правовым статусом, соответствующими полномочиями и обязанностями, определенным объемом материально-технического обеспечения деятельности, вспомогательными службами. Непосредственное исполнение государственно-властных полномочий органом

государственной или муниципальной власти обеспечивается посредством работы должностных лиц, назначаемых на соответствующую должность либо избираемых населением. Она осуществляется на постоянной и профессиональной основе, предполагает наличие системы определенных требований к кандидатам на замещаемую должность, в частности к уровню профессиональных знаний, навыков, умений, квалификации, опыту работы, морально-деловым качествам и т.д.

Следующим признаком публичной власти, вытекающим из ее определения и производным от уже рассмотренных выше характеристик, является право на применение принудительного воздействия на субъектов – членов общества. Государственное принуждение направлено на обеспечение исполнения всеми субъектами установленных законом предписаний. Определение меры государственного принуждения должно осуществляться в строгом соответствии с законом. Это означает, что применяемые органами власти и должностными лицами меры не должны выходить за пределы действия правовой нормы, которая предполагает ту или иную меру принуждения; применение мер принуждения должно осуществляться лишь в тех целях, которые определены законом; цель их применения должна соответствовать условиям обстановки, обстоятельствам события; должностное лицо всегда должно стремиться к выбору наименее ограничивающей права и свободы граждан и организаций мере принуждения при наибольшей эффективности; должностное лицо обязано привести обоснованную мотивировку применяемых принудительных мер; применение мер принуждения должно осуществляться в порядке, определенном процессуальным и иным законодательством. Лишь при соблюдении данных требований возможно говорить о законности публичной власти как одном из базовых требований, условий существования демократического правового государства.

В научной литературе встречаются и иные характеристики и черты публичной власти, в частности методы осуществления, постоянность, ответственность публичной власти и ее отдельных представителей перед народом, обществом и государством. Эти и другие признаки в сумме создают представление о публичной власти как основополагающем государственно-правовом явлении и явлении правовой реальности, неотделимом от современного общества, обеспечивающем стабильность его жизнедеятельности, удовлетворение важнейших потребностей, выполнение основных государственных функций, достижение общего блага. Вместе с тем конкретные характеристики признаков публичной власти, формы ее осуществления не являются неизменными, а видоизменяются и трансформируются с учетом определенного этапа исторического развития общества и государства, национальных особенностей и состояния политического режима.

Современный уровень представлений о теории публичной власти, анализ действующего конституционного законодательства и практики его реализации указывают на то, что публичная власть в подлинной современной общественно-политической деятельности реализуется через пять форм:

- 1) прямая публичная власть;
- 2) публичная государственная власть;
- 3) общественная (корпоративная) публичная власть;
- 4) публичная муниципальная власть;
- 5) международно-правовая (межгосударственная, надгосударственная) публичная власть [22, с. 31].

Прямая публичная власть (или публичная плебисцитная власть) осуществляется через институты непосредственной демократии и тем самым дает возможность властования для самых широких слоев населения, обладающих политической активностью и правоспособностью, в силу чего ее можно поставить на первое место во всей системе публичных власте-отношений. Именно на это указывает ч. 3 ст. 3 Конституции РФ, где сказано: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»¹.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Правовой сервер КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 31.08.2025).

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

Публичная государственная власть обладает общими признаками публичной власти, такими как легитимный порядок создания и функционирования, осуществление власти через нормативно установленные организационные средства и в определенном законом порядке, комплексный характер осуществляющей деятельности, обязательность принимаемых властных решений для всех исполнителей, которым они адресованы. Но в то же время государственная власть имеет ряд особенностей. Во-первых, в отличие от прямой публичной власти государственная публичная власть имеет более четко выраженный политический характер, поскольку государственная организация общества составляет ядро политической системы и занимает в последней доминирующее положение. Во-вторых, только государство, защищая высшие интересы всех граждан, представляет все общество в отношениях с другими государствами и международными организациями. В-третьих, в отличие от других форм публичной власти государственная власть распространяется на все население страны в пределах юрисдикции данного государства как на своей территории, так и в отношении своих граждан за пределами собственной государственной территории, что вытекает из экстерриториальности института защиты и покровительствования, установленного государством страны происхождения. В-четвертых, государственная власть самым существенным образом отличается от других форм публичной власти по методам ее осуществления. Используя методы как убеждения, так и принуждения, органы государства обладают исключительной прерогативой применения насилия. При этом органы государственной власти вправе использовать только законодательно установленные средства принудительного воздействия. Применение органами государственной власти принуждения по собственному усмотрению исключено. В-пятых, в отличие от прямой публичной власти государственная власть имеет специальный аппарат управления – госаппарат, реализующий властные функции. В-шестых, процесс осуществления государственной власти, если сравнивать ее с прямой публичной властью, является непрерывным во времени. В-седьмых, государственно-властные структуры самостоятельно формируют собственные бюджеты и устанавливают государственные налоги и сборы [23, с. 89].

Общественная (корпоративная) публичная власть есть официальная и легитимная власть институтов гражданского общества, в том числе и общественных объединений. Концепция широкого понимания корпоративной власти представляется более верной, поскольку узкий вариант, при котором общественная (корпоративная) власть представляет собой только власть общественных объединений, неоправданно сужает ее содержание [24, с. 25].

Возникновение и развитие данной формы публичной власти объективно предопределено тем, что, с одной стороны, существует неограниченное множество запросов, интересов и потребностей людей, которые нуждаются в их удовлетворении и разрешении, а с другой стороны, государство не в состоянии только своими средствами и силами достигать и решать все стоящие перед обществом цели и задачи. К тому же необходимость существования самих институтов гражданского общества детерминирована реальной и естественной потребностью людей в участии в политической жизни помимо государственных форм. Самостоятельность функционирования корпоративной публичной власти обусловлена и тем, что в соответствии со ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 30 Конституции РФ, закрепляющими право на свободу ассоциаций и общественных объединений, государство имеет право регламентировать только порядок создания и устанавливать общие принципы

функционирования общественных формирований, а задачи, способы деятельности и территориальные пределы компетенции члены ассоциаций, объединений и союзов определяют самостоятельно. Соответственно, анализ и международно-правовых актов, и действующего российского законодательства показывает, что имеется солидная нормативно-правовая база для публичного и сопряженного с принятием обязывающих решений, регулирующих социальную жизнь общества, функционирования разнообразных общественных формирований людей. Убедительным примером самостоятельного решения общественными объединениями вопросов своей внутренней организационной деятельности может служить реализованное Общественной палатой РФ право определять процедуру выборов в ее члены представителей межрегиональных и региональных общественных объединений [25, с. 16].

Публичная муниципальная власть как самостоятельная разновидность публичной власти имеет целый ряд признаков, которые указывают на ее особую политico-правовую природу. В числе таких признаков представляется необходимым выделить следующие, которые доказывают, что местное самоуправление это:

1) инициативная форма самоорганизации и самоуправления людей в сфере местной социальной жизни; структуры муниципальной власти могут быть созданы только на основе волеизъявления граждан, а их образование в централизованном порядке законом не предусмотрено;

2) территориальная форма осуществления публичной власти на местах. Право создания муниципальных образований и реализации юридической возможности местного самоуправления принадлежит территориальным коллективам в пределах обозначенного пространства;

3) общественная форма осуществления народовластия. По своему генезису политico-правовая природа местного самоуправления не является государственной, поскольку его сущность составляют общественная инициатива и высокая организационная самодеятельность самого населения, самоопределение своих потребностей и самореализация их в практической деятельности, непосредственный контроль граждан за работой органов местной публичной власти;

4) самостоятельная система организации жизнедеятельности людей и решения местных дел. Право на самоопределение осуществляется членами территориальных сообществ исходя из их собственного усмотрения и независимо от государственных органов.

Население соответствующей территории решает вопросы местного значения не только самостоятельно, но и под свою ответственность.

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

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

Важно отметить, что если в учредительных документах международной организации изначально не закреплено положение о том, что ее органы обладают наднациональными полномочиями, то и принимаемые этой организацией акты не будут иметь обязательной юридической силы для участников в ней государств. В этом случае необходима ратификация

суверенным государством каждого правового документа такой организации. Например, в ст. 1 Устава СНГ¹ прямо сказано, что это объединение государств не является новым государством и не обладает наднациональными полномочиями, поэтому решения Совета глав государств СНГ и других органов этого международного альянса имеют только рекомендательный характер.

Список литературы

1. Сорокин Ю. Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2011. 213 с.
2. Новичков И. В., Штанулин Д. С., Алексеев В. С. Понятие публичной власти и ее система // Образование и право. 2023. № 12. С. 117–122. doi: [10.24412/2076-1503-2023-12-117-122](https://doi.org/10.24412/2076-1503-2023-12-117-122) EDN: CSZKRZ
3. Югов А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1999. 124 с. EDN: JDQBBB
4. Верещак А. Н. Публичная власть как элемент формирования гражданского общества // Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации : сб. материалов науч.-практ. конф. (г. Ростов-на-Дону, 28 ноября 2002 г.). Ростов н/Д. : Проф-Пресс, 2003. С. 161–163.
5. Упоров И. В., Шеуджен Н. А., Татлок А. К. Публичная власть: толкование и понятие (государственно-правовой аспект) // Право и практика. 2021. № 2. С. 5–10. doi: [10.24412/2411-2275-2021-2-5-10](https://doi.org/10.24412/2411-2275-2021-2-5-10) EDN: PRWGVJ
6. Ирхин Ю. В. Политология : в 2 ч. Ч. 2. Теория политической науки. М. : Юрайт, 2023. 459 с. EDN: BCRWNL
7. Авакян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7–13. doi: [10.51980/2542-1735_2018_4_7](https://doi.org/10.51980/2542-1735_2018_4_7) EDN: YRJDZ
8. Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1 / пер. В. Р. Лицкого, Н. В. Muравьева, Н. Ф. Дерюжинского ; под ред. В. Р. Лицкого. СПб. : Н. В. Muравьев, 1881. 412 с.
9. Ким А. И., Барнашов А. М. Государственная власть в СССР : пособие по спецкурсу. Томск : Изд-во Томск. гос. ун-та, 1980. 87 с.
10. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М. : Бек, 1995. 485 с. EDN: QLJPJT
11. Упоров И. В., Яблонский И. В. Признаки публичной власти // Общество и право. 2021. № 4 (78). С. 122–128. EDN: ITTHNX
12. Чиркин В. Е. Основы государственной власти. М. : Юристъ, 1996. 110 с.
13. Teaford J. C. Local Government // Princeton Encyclopedia of American Political History. 2009. № 1. Р. 489–491. URL: [https://archive.org/details/princetonencyclo0000unse_s2w2\(mode/2up](https://archive.org/details/princetonencyclo0000unse_s2w2(mode/2up)
14. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку. М. : Логос, 1997. 540 с.
15. Баранов Н. А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы : монография. СПб. : Балтийский государственный технический университет «Военмех», 2008. 275 с. EDN: OXHUF5
16. Калиниченко А. А. Легитимность и делигитимация власти // Закон и право. 2019. № 1. С. 38–40. doi: [10.24411/2073-3313-2019-10005](https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10005) EDN: YVNSHJ
17. Стародубский Б. А. Политические режимы европейских буржуазных стран. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. 179 с.
18. Керимов А. А. Легитимность политической власти: проблемы дефиниции и основные теоретические модели // Известия Уральского федерального университета. Серия 3, Общественные науки. 2015. № 1 (137). С. 81–91. EDN: ZLTCZP
19. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 192–203. doi: [10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203](https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203) EDN: EQNIGJ
20. 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. doi: [10.25724/VAMVD.QTUV](https://doi.org/10.25724/VAMVD.QTUV) EDN: HUADVC
21. Ильин И. А. Собрание сочинений : в 10 т. / сост., вступ. ст. и comment. Ю. Т. Лисицы. М. : Русская книга, 1994. Т. 4. 620 с.

¹ Устав Содружества Независимых Государств : принят Советом глав государств СНГ 22 января 1993 г. : ратифицирован Верховным Советом Российской Федерации 15 апреля 1993 г. // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : сетевое издание. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=1&nd=203003567&collection=1&ysclid=mf06605p8r347903342 (дата обращения: 31.08.2025).

22. Мещеряков А. Н. Формы публичной власти в конституционном праве России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2023. № 2 (64). С. 31–42. EDN: ZTRODR
23. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Органы государственной власти в современной России. М. : Дашков и К°, 2003. 365 с. EDN: QVQYCP
24. Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория (теоретико-прикладной аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Уфа, 2003. 195 с. doi: EDN: MDLOQV
25. Югов А. А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 16–22. doi: [10.18572/1812-3767-2022-2-16-22](https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-2-16-22) EDN: KCFQTI

References

1. Sorokin Yu.Yu. *Public authority and the interests of society: problems of interaction: PhD dissertation*. Moscow, 2011:213. (In Russ.)
2. Novichkov I.V., Shtanulin D.S., Alekseev V.S. The concept of public authority and its system. *Obrazovanie i pravo = Education and law*. 2023;(12):117–122. (In Russ.). doi: [10.24412/2076-1503-2023-12-117-122](https://doi.org/10.24412/2076-1503-2023-12-117-122)
3. Yugov A.A. *Pravovye osnovy publichnoy vlasti v Rossiiyskoy Federatsii: monografiya = Legal foundations of public authority in the Russian Federation: monograph*. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. gos. yurid. akad., 1999:124. (In Russ.)
4. Vereshchak A.N. Public authority as an element of the formation of civil society. *Problemy effektivnosti publichnoy vlasti v Rossiiyskoy Federatsii: sb. materialov nauch.-prakt. konf. (g. Rostov-na-Donu, 28 noyabrya 2002 g.) = Problems of the effectiveness of public authority in the Russian Federation: proceedings of the scientific and practical conference (Rostov-on-Don, November 28, 2002)*. Rostov-on-Don: Prof-Press, 2003:161–163. (In Russ.)
5. Uporov I.V., Sheudzhen N.A., Tatlok A.K. Public authority: interpretation and concept (state-legal aspect). *Pravo i praktika = Law and practice*. 2021;(2):5–10. (In Russ.). doi: [10.24412/2411-2275-2021-2-5-10](https://doi.org/10.24412/2411-2275-2021-2-5-10)
6. Irkhin Yu.V. *Politologiya: v 2 ch. Ch. 2. Teoriya politicheskoy nauki = Political science: in 2 volumes. Part 2. Theory of political science*. Moscow: Yurayt, 2023:459. (In Russ.)
7. Avak'yan S.A. The structure of public authority in Russia: problems of formation and development. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2018;(4):7–13. (In Russ.). doi: [10.51980/2542-1735_2018_4_7](https://doi.org/10.51980/2542-1735_2018_4_7)
8. Iering R. *Tsel' v prave. T. 1 = The Purpose in Law. Vol. 1*. Translated by V.R. Litsky, N.V. Muravyov, N.F. Deryuzhinsky; edited by V.R. Litsky. Saint-Petersburg: N.V. Murav'ev, 1881:412. (In Russ.)
9. Kim A.I., Barnashov A.M. *Gosudarstvennaya vlast' v SSSR: posobie po spetskursu = State Power in the USSR: a handbook for a special course*. Tomsk: Izd-vo Tomsk. gos. un-ta, 1980:87. (In Russ.)
10. Tikhomirov Yu.A. *Publichnoe pravo = Public law*. Moscow: Bek, 1995:485. (In Russ.)
11. Uporov I.V., Yablonskiy I.V. Signs of public authority. *Obshchestvo i pravo = Society and law*. 2021;(4):122–128. (In Russ.)
12. Chirkov V.E. *Osnovy gosudarstvennoy vlasti = Fundamentals of state power*. Moscow: Jurist", 1996:110. (In Russ.)
13. Teaford J.C. Local Government. *Princeton Encyclopedia of American Political History*. 2009;(1):489–491. Available at: https://archive.org/details/princetonencyclo0000unse_s2w2/mode/2up
14. Gadzhiev K.S. *Vvedenie v politicheskuyu nauku = Introduction to political science*. Moscow: Logos, 1997:540. (In Russ.)
15. Baranov N.A. *Evolyutsiya sovremennoy rossiyskoy demokratii: tendentsii i perspektivy: monografiya = The Evolution of modern Russian democracy: trends and prospects: monograph*. Saint-Petersburg: Baltiyskiy gosudarstvennyy tekhnicheskiy universitet «Voenmekh», 2008:275. (In Russ.)
16. Kalinichenko A.A. Legitimacy and delegitimization of power. *Zakon i pravo = Law and right*. 2019;(1):38–40. (In Russ.). doi: [10.24411/2073-3313-2019-10005](https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10005)
17. Starodubskiy B.A. *Politicheskie rezhimy evropeyskikh burzhuaznykh stran = Political regimes of European bourgeois countries*. Sverdlovsk: Izd-vo Ural. un-ta, 1989:179. (In Russ.)
18. Kerimov A.A. Legitimacy of political power: problems of definition and basic theoretical models. *Izvestiya Uralskogo Federalnogo universiteta. Seriya 3, Obshchestvennye nauki = Ural Federal University Bulletin. Series 3, Social Sciences*. 2015;(1):81–91. (In Russ.)

19. Kobzar'-Frolova M.N. The system of public authorities of the Russian Federation: concept, characteristic features, interaction. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian law review*. 2021;18(2):192–203. (In Russ.). doi: [10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203](https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203)
20. Grachev N.I. Public authority as a political and legal category: concept, main features and forms. *Vestnik Volgogradskoy akademii MVD Rossii = Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;(4):8–19. (In Russ.). doi: [10.25724/VAMVD.QTUV](https://doi.org/10.25724/VAMVD.QTUV)
21. Il'in I.A. *Sobranie sochineniy: v 10 t. = Collected works: in 10 volumes*. Compiler, introductory article, and commentary by Yu.T. Lisitsa. Moscow: Russkaya kniga, 1994;4:620. (In Russ.)
22. Meshcheryakov A.N. Forms of public authority in the constitutional law of Russia. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika = Legal science and law enforcement practice*. 2023;(2):31–42. (In Russ.)
23. Gabrichidze B.N., Chernyavskiy A.G. *Organy gosudarstvennoy vlasti v sovremennoy Rossii = Government bodies in modern Russia*. Moscow: Dashkov i Ko, 2003:365. (In Russ.)
24. Rachinskiy V.V. *Public authority as a general legal category (theoretical and applied aspect)*: PhD dissertation. Ufa, 2003:195. (In Russ.)
25. Yugov A.A. Unified system of public authority: concept and general characteristics. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2022;(2):16–22. (In Russ.). doi: [10.18572/1812-3767-2022-2-16-22](https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-2-16-22)

Информация об авторе / Information about the author

A. P. Еремин – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории, истории государства и права и международного права, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва, 430005, г. Саранск, ул. Большевистская, 68. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6826-7869>

A.R. Eremin – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory, History of State and Law and International Law, National Research Ogarev Mordovia State University, 68 Bolshevik street, Saransk, 430005. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6826-7869>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов /

The author declares no conflict of interests

Поступила в редакцию / Received 04.09.2025

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 10.10.2025

Принята к публикации / Accepted 30.10.2025