

В ПОЛЕ ГРАВИТАЦИИ: СТРУКТУРА И ЭЛЕМЕНТЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

А.А. Ларичев¹, О.А. Кожевников^{2,3}

¹ *Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия*

² *Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия*

³ *Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

08 декабря 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 марта 2024 г.

Дата онлайн-размещения –

20 июня 2024 г.

Ключевые слова

Публичная власть, публичный интерес, структурные элементы, частные субъекты

Описываются подходы к определению категории публичной власти, а также рассматриваются варианты ее структуры и элементов в различных юрисдикциях, включая Российскую Федерацию. Авторы подчеркивают, что универсальных подходов к формированию структуры публичной власти не существует – на нее оказывают влияние исторические, социокультурные, правовые особенности развития того или иного государства, при этом в большинстве юрисдикций базисом («локусом гравитации») публичной власти являются органы власти (как государственного, так и муниципального уровня), в орбиту которых, в зависимости от потребности в реализации публичных функций, включаются иные субъекты права, в том числе частные хозяйствующие субъекты (этот тезис справедлив и для России). Расширение властного домена за счет дополнительных субъектов, по мнению авторов, тесно связано с категорией «публичного интереса» и эволюцией участия государства в различных сферах общественных отношений.

IN THE FIELD OF GRAVITY: THE STRUCTURE AND ELEMENTS OF PUBLIC POWER

Alexander A. Larichev¹, Oleg A. Kozhevnikov^{2,3}

¹ *HSE University, Moscow, Russia*

² *Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia*

³ *Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia*

Article info

Received –

2023 December 08

Accepted –

2024 March 20

Available online –

2024 June 20

Keywords

Public power, public interest, structural elements, private subjects

The subject of this study includes the approaches to the definition of the category of public power, as well as variants of its structure and elements.

The goal of the article is to compare the experience of various jurisdictions, including Russia, in the construction of public power, and to establish contemporary determinants of its structure and consequences of its expansion. Comparative and formal legal methods are mainly used to produce the results of the research.

Main results. The authors notice, that in most jurisdictions legislative attempts to give a definition of the structure of public power and to indicate the circle of its subjects entail indeterminacy and the inevitable expansion of the corresponding subject composition. That, apparently, is caused by the dynamics of the functions of public power, which determines the institutional evolution. It is not a secret that since the beginning of the 20th century the volume of functions entrusted to the state, and accordingly, to its bodies of power and management, has grown significantly. Since there are plenty of tasks and functions that correspond to the public interest, the state involves in the process not only its structural units - the bodies of state power, but also private subjects. Private entities, mobile and adapted to competition and social-economic changes, are capable of more effective implementation of tasks, performance of functions and provision of services that can be administratively outsourced. In the USA, for example, this phenomenon becomes so large-scale that it sometimes referred to as "mixed administration" in academic literature. In Russia, the possible forms and limits of the involvement of private subjects in the implementation of public tasks continue to remain under question, both from a theoretical and a practical point of view.

Conclusions. Formation of the structure of public power is influenced by historical, sociocultural, and legal features of the development of states. In most jurisdictions the basis

("locus of gravity") of public power is comprised of the authorities (both of state and municipal level), in the orbit of which, depending on the need for the implementation of public functions, other subjects of law – public and private companies and even NGO's – are included. Therefore, functional unity is the main determinant of the structure of public power mechanism.

1. Проблема субъектного состава публичной власти

Феномен публичной власти является предметом многочисленных научных исследований уже не одно десятилетие. При этом, как отмечает британский ученый Алекс де Вааль, в современных условиях все теории политической власти так или иначе увязаны с теорией государства. За небольшими исключениями, эти теории предполагают единое поле гравитации, с центром, вокруг которого вращаются другие элементы, – таким источником является государство, которое может представляться и как Левиафан, суверен, центральный источник генерации власти, и как срединная точка совпадения интересов различных групп [1, р. 123]. Никто не отрицает того, что государство является олицетворением, продуцентом и носителем власти *per se*, однако проблемой является структурное соотношение власти с теми элементами внутри государства, которые ею обладают.

Когда в 2020 г. в Конституцию РФ были внесены изменения, обусловившие появление категории «единая система публичной власти», моментально возник вопрос о том, какие органы либо даже субъекты – носители власти в эту систему входят. В Заклучении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3¹, в котором суд дал конституционно-правовую оценку рассматриваемой категории, подчеркивалось, что принцип единой системы публичной власти не нашел своего буквального закрепления в Конституции РФ, но может быть выявлен из целого ряда взаимосвязанных положений Основного закона, из которых очевидно, что категория «единая система публичной власти» функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ (ст. 5, 10, 11 и 12). Надо отметить, что круг этих организационных форм в конституционном тексте четко именован: Президент РФ, Федеральное Собрание

(Совет Федерации и Государственная Дума) РФ, Правительство РФ, суды Российской Федерации, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Однако уже в первом же акте текущего законодательства, который был призван конкретизировать конституционные новеллы – Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», – под единой системой публичной власти были определены федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, *иные государственные органы*, органы местного самоуправления в их совокупности (ч. 1 ст. 2). Далее, в ч. 2 ст. 2 указанного закона среди субъектов, уполномоченных на координацию деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, помимо Президента РФ, Правительства РФ, Государственного Совета, указывались и *другие органы публичной власти*. Таковые, как известно, формально на настоящее время функционируют только в федеральной территории «Сириус», и возникает вопрос о том, обеспечивают ли они самостоятельную деятельность по координации функционирования единой системы публичной власти? Если же речь идет о любых других органах, относимых к органам публичной власти, то что это за органы и какую координирующую функцию они выполняют? [2].

Необходимо отметить, что проблема определения внутренней структуры публичной власти и составляющих ее элементов не эксклюзивна для России, в которой развитие соответствующего нормативно-правового регулирования фактически опережает формирование связанных концептуальных основ. Оно характерно и для многих юрисдикций как глобального Запада, так и Востока.

функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». Здесь и далее российские нормативные и судебные акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

¹ Заклучение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и

Более того, если обратиться к примерам новейшего законодательного регулирования в зарубежных государствах, то можно увидеть немало удивительных подходов к определению структуры публичной власти. Причем эти подходы наиболее ярко раскрываются не в базовых конституционных установлениях, которые могут не содержать информации о системе публичной власти, и не в специализированном законодательстве о соответствующей системе, которое может в принципе отсутствовать, а в актах отраслевого законодательства, принимаемых для тех или иных нужд функционирования публично-властного механизма.

Так, довольно широкое освещение в научной литературе получил индийский Акт о праве на информацию, принятый в 2005 г. Данный акт был призван решить довольно простую задачу – конкретизировать порядок осуществления конституционного права, предусматривающего предоставление информации субъектами публичной власти по запросу граждан. Однако в ходе определения круга субъектов, обязанных обеспечивать предоставление соответствующей информации, законодатель поступил нетривиально, указав, помимо «конституционно обозначенных органов» (*constitutional bodies*): Парламента, Верховного суда, иных судов, Избирательной комиссии и других государственных и муниципальных органов, – также *иные органы и организации* (в том числе некоммерческие), которые созданы, контролируются либо *существенным образом финансируются* органами государственной власти федерации либо штатов.

Таким образом под определение «публичного органа» (*public authority*) в контексте предмета регулирования рассматриваемого закона попали как органы власти, так и организации и даже НКО – в том случае, если они получают государственное финансирование, а значит, осуществляют деятельность, поддерживаемую государством. Как отмечает индийский исследователь П. Саксена, в самом Акте не конкретизируются объемы такого финансирования, однако в более ранних разъяснениях Центральной комиссии по вопросам информации указывалось, что сумма государственного финансирования не может быть менее 2,5 млн рупий и составлять менее 75 % от общих расходов соответствующей организации [3, р. 13].

В Великобритании, в Акте о защите информации 2018 г. (*UK Data Protection Act 2018*), указывается такой критерий отнесения субъекта к публичным органам, как «выполнение функций в публичных интересах» (s. 7(2), Pt. 2, Ch. 2). Под этими функциями понимается осуществление правосудия, полномочий Парламента, полномочий Короны, министерства либо правительственного департамента. Это, казалось бы, классические функции органов государственной власти. Однако список дополняется «осуществлением функций, передаваемых субъекту законодательством либо обычаем», а также «осуществлением мероприятий по развитию демократического участия». Реципиентом соответствующих функций, сформулированных весьма широко, могут, по всей видимости, быть и иные субъекты, отличные от классических органов власти.

Еще одним примером расширительного толкования субъектного состава публичной власти можно считать норму Свода законов США (*US Code*), относящуюся к вопросам строительства и содержания дорог, в которой под публичным органом понимается правительство, орган власти федерации, штата, округа, муниципалитета либо *иное образование*, обладающее полномочиями по финансированию, строительству, управлению либо содержанию платной либо бесплатной инфраструктуры (23 USC § 101(a)(22))².

Примеры возложения публичных функций на субъектов, не относящихся напрямую к категории публичной власти, но в отдельных случаях ассоциированных с ней, имеются и в российской правовой системе. Так, еще в 2012 г. Конституционный Суд РФ, рассматривая отдельные положения Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», установил, что установление обязанности рассматривать обращения граждан и их объединений в том же порядке, что и для органов публичной власти, применительно к организациям, не входящим в систему органов публичной власти, является прерогативой законодателя и не является какого-либо рода выходящим за пределы конституционного регулирования случаев³.

При этом Конституционный Суд РФ усмотрел подобную практику возложения публичных функций на субъектов, не относящихся напрямую к категории

² US Code. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/23/101#a_22.

³ См. также постановления Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П, от 23 декабря 1999 г. № 18-П, от 19 декабря 2005 г. № 12-П, Определение от 1 июня 2010 г. № 782-О-О и др.

публичной власти, и в многочисленной практике Европейского Суда по правам человека при рассмотрении вопросов об ответственности государства за действия негосударственных организаций в случае, если такие организации выполняют публичную функцию (Постановления от 23 ноября 1983 г. по делу «Ван дер Мюсселе (*Van der Mussele*) против Бельгии», от 25 марта 1993 г. по делу «Костелло-Робертс (*Costello-Roberts*) против Соединенного Королевства», от 16 июня 2005 года по делу «Шторк (*Storck*) против Германии» и др.).

С другой стороны, в российской практике существуют примеры, когда государство в лице его уполномоченных органов, наоборот, выступает против возложения отдельных публичных функций на созданные им же (Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями) хозяйствующих субъектов и должностных лиц. Так, в 2018 г. Законодательным собранием Челябинской области в Государственную Думу был внесен на рассмотрение законопроект «О внесении изменения в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий возможность наделения должностных лиц муниципальных учреждений полномочием по составлению протоколов об административных правонарушениях. Отклоняя данный законопроект уже в первом чтении, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в заключении от 21 июня 2018 г. отмечал, что по своему статусу, целям и задачам деятельности муниципальные учреждения не ориентированы на участие в процессе осуществления административного производства, поскольку являются участниками гражданских правоотношений, в связи с чем возложение на должностных лиц муниципальных учреждений полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации, представляется излишним и неэффективным разделением функций между разными по статусу субъектами административных и гражданско-правовых правоотношений. Такую же позицию в данном вопросе отразил в своем заключении к упомянутому законопроекту и Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству.

Таким образом, российский законодатель весьма избирательно подходит к возложению публичных полномочий и последующему отождествлению с системой публичной власти хозяйствующих субъектов даже в тех случаях, когда они создаются для реализации государственных и муниципальных полномочий.

2. Функциональное содержание как детерминант структуры публичной власти

В этой связи вполне резонным становится вопрос о том, почему попытки современного законодателя дать определение структуры публичной власти и обозначить круг ее субъектов влекут за собой неопределенность и неизбежное расширение соответствующего субъектного состава. Ответом на него, по всей видимости, является динамика функций публичной власти, детерминирующая эволюцию институциональную. Не секрет, что с начала XX в. объем функций, возложенных на государство, а соответственно, на его органы власти и управления, существенно вырос. Этот рост был обеспечен, прежде всего, расширением социальной политики и связанных обязательств, а также более широким участием государства в развитии публичной инфраструктуры и регулировании экономических процессов.

Надо отметить, что не везде увеличение этих функций проходило прямолинейно и бесконфликтно – особенно это видно по юрисдикциям, в которых государственно-правовое развитие проходило поэтапно и эволюционно, без резких изменений. Например, в США в 1936 г. Апелляционный суд штата Нью-Йорк подтвердил конституционность принятого ранее Закона о государственном жилье, который позволял местным властям создавать организации строительства жилья для малоимущих⁴. Несмотря на наличие более ранних прецедентов, в данном решении было впервые четко установлено, что соответствующее строительство может осуществляться государством напрямую, с применением финансовых и юридических инструментов, а не только частными субъектами в тех рамках, которые задавало административно-правовое регулирование.

Как отмечал американский исследователь Г. Фетнер, решение по делу *Muller v. New York* вызвало 15-летнюю ожесточенную борьбу между теми группами, которые считали, что дешевое жилье может быть лучше всего обеспечено с помощью эконо-

⁴ *Muller v. New York City Housing Authority*, 270 NY 333 (1936).

мического планирования, т. е. с помощью корпоративного инструментария государства, и теми, кто, опасаясь любой формы вмешательства государства, утверждал, что частные предприятия оснащены всем необходимым для того, чтобы обеспечить среднего по достатку гражданина достойными условиями проживания. Этот конфликт был одним из проявлений растущих дебатов в Соединенных Штатах после Первой мировой войны о роли государства в жилищном строительстве, поощрении коммерческой деятельности между штатами, гидроэнергетике и о том, является ли государственное экономическое планирование лучшим методом, чем регулирование соответствующих частных инициатив [4, р. 15–16].

Несмотря на споры как в США, так и в других странах, присутствие государства в самых различных сферах общественных отношений под влиянием внешних и внутренних факторов продолжало увеличиваться. Соответственно, рос и государственный аппарат, прежде всего та его часть, которая отвечала за правоприменительную деятельность, предоставление публичных услуг. Во многих юрисдикциях появились не только новые органы власти, но и иные организации, на которые возлагались соответствующие публичные полномочия.

Здесь, как представляется, и возник зазор между традиционным пониманием системы публичной власти и ее разворачиванием в новых условиях. В рамках классического государства функциональный набор властных функций был ограничен, сводился преимущественно к полицейским, военным и финансово-экономическим задачам, соответственно, не возникало и проблем с определением субъектов принадлежности связанных полномочий (суверен – глава государства, органы государственной власти). С усложнением и расширением задач расширяется и круг субъектов, которые могут осуществлять отдельные властные функции.

В этих новых широких рамках перестало быть исчерпывающим и классическое определение власти как возможности принуждения кого-либо к поведению, придерживаться которого они в иных условиях бы не стали [5]. Точнее, это определение сохраняет свое действие в отношении органов государственной власти, которые обладают возможностью определения публичной политики и правового регулирования. Такие органы, как парламент, президент, правительство, – статус которых определяется кон-

ституционно, – становятся ядром системы публичной власти. Вместе с тем в нее, в зависимости от специфики правовой системы, государственного устройства, формы правления, могут входить также муниципальные органы, государственные фонды и корпорации и даже (как показывает опыт правового регулирования Индии) аффилированные с государством НКО, не относящиеся к властным субъектам государства в их традиционном понимании. Органы государственной власти, находящиеся в ядре системы, при этом призваны осуществлять координационную роль, определяя параметры функционирования единого механизма публичной власти и взаимодействия его элементов.

Таким образом, функциональное содержание публичной власти детерминирует ее внешнюю форму в лице элементов и структуры. Не случайно и в России основной единой системы публичной власти Конституционный Суд РФ признаёт функциональное единство, которое позволяет объединить в рассматриваемую систему «нестыкующиеся» в контексте ст. 12 Конституции РФ органы государственной власти и местного самоуправления⁵.

Изменения в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ в 2020 г. включили органы местного самоуправления и органы государственной власти в единую систему публичной власти в целях осуществления взаимодействия, направленного на наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Взаимодействие уровней публичной власти связано как с решением вопросов местного значения, так и с участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории⁶. Базовые конституционные характеристики единой системы публичной власти как объединения государственной и муниципальной властей, таким образом, дополняются целевым предназначением указанной системы, четко определенным конституционным текстом.

3. Привлечение частных субъектов к реализации функций публичной власти

Императив в виде критерия «функционального единства» как основы системы публичной власти безусловно влечет за собой вопрос о составе и содержании публичных функций, которые это единство детерминируют. Если для России основным

⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П.

предметом споров является та функциональная основа, в рамках которой происходит объединение органов государственной власти и местного самоуправления, то для многих юрисдикций, включающих в публичную власть неклассические субъекты (компании, НКО), вопрос ставится гораздо шире: что в принципе делает определенные функции публичными, относящимися к сфере регулирования и менеджмента со стороны государства, и что детерминирует подключение дополнительных акторов к их реализации?

В научной литературе на этот вопрос довольно часто дается простой, казалось бы, ответ: публичными те или иные функции делает наличие в их содержании, форме реализации либо результатах публичного интереса, т. е. заинтересованности широких слоев общества либо отдельных, но значимых в масштабе социума групп. Самый простой пример – в поддержании правопорядка и общественной безопасности заинтересовано само общество, и государственный интерес в данном случае полностью совпадает с чаяниями населения. Согласно определению, даваемому в Юридической энциклопедии американского права Уэста, публичный интерес – это общая забота граждан об управлении и делах местного правительства, правительства штата и национального правительства. Деятельность объектов общественной инфраструктуры регулируется в публичных интересах, поскольку частные лица полагаются на них в предоставлении жизненно важных услуг⁷.

Ю.А. Тихомиров определяет публичный интерес как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее осуществления и развития» [6, с. 55].

В.Л. Кулапов вообще определяет основное функциональное назначение государства – выявлять, закреплять и обеспечивать общезначимые, публичные интересы [7, с. 74]. Однако представленные подходы, несмотря на их простоту и логичность, создают неопределенность границ публичных интересов, за которой может следовать излишнее вмешательство государства в общественные отношения. В этих условиях может ставиться под сомнение самостоятельность и инициатива как социальных групп, так и отдельных индивидуумов, которые реализуют свои частные интересы вне границ публично-право-

вого регулирования и правоприменения, в то время как именно частную инициативу следует считать основным драйвером социального и экономического роста. Этой проблеме, в том числе в отраслевом аспекте, посвящены различные исследования как в зарубежной [8; 9], так и отечественной литературе [10].

При этом большинство авторов настаивает на соблюдении баланса между разумным вмешательством государства и сохранением частных интересов, реализуемых без такого вмешательства.

Государство, выступая гарантом защиты и реализации публичных интересов, создает связанный организационный и функциональный механизм, представленный в том числе институциональным элементом в лице субъектов публичной власти. Поскольку корреспондирующих публичным интересам задач и функций достаточно много, возникает вопрос о привлечении к их реализации не только структурных единиц государства – органов государственной власти и учреждений, находящихся в государственной собственности, но также частных субъектов.

Последнее позволяет достичь так называемой «структурной экономии», при которой реализация дополнительного объема задач не влечет за собой излишнее разрастание бюрократического аппарата и связанные с этим издержки. Частные субъекты, более мобильные и приспособленные к конкуренции и изменениям социально-экономических условий, также способны к более эффективной реализации задач, выполнению функций и предоставлению услуг, которые могут быть отданы на административный «аутсорсинг». Таким образом, в «орбиту» публичной власти в отдельных юрисдикциях попадают иные субъекты, помимо органов государственной и муниципальной власти.

В США, например, это явление становится настолько масштабным, что получило в научной литературе название «смешанной администрации» [11, р. 40, 52]. Анализируя американский опыт участия частных субъектов в деятельности публичной администрации, Дж. Фриман [12] приводит примеры не только правоприменительной, но и нормотворческой деятельности с их участием. Так, в США некоторую популярность получила разработка и принятие различных общеобязательных технических стандартов на основе так называемых *reg-negs* – консенсусных решений по итогам переговоров с

⁷ Public Interest // West's Encyclopedia of American Law. Ed. 2. URL: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Public+Interest> (дата обращения: 14.02.2024).

частными стейкхолдерами и компаниями. Нормативный акт, принимаемый на основе этой процедуры, предполагает обязательное достижение соответствующего компромисса с привлекаемыми к участию частными субъектами [13, р. 455, 462]. Не следует забывать и о многочисленных примерах саморегулирования, например саморегулирование в химической промышленности, которое касается стандартов менеджмента, внутреннего аудита и взаимодействия компаний с дистрибьюторами [12, р. 832].

В России возможные формы и пределы привлечения частных субъектов к осуществлению публичных задач продолжают оставаться под вопросом как с теоретической, так и практической точки зрения, хотя с начала 2000-х гг. принято разнообразное законодательство по связанной тематике⁸.

Рассматривая теоретические проблемы взаимодействия государственных структур и частных субъектов при реализации публичных задач, следует отметить наличие конституционных ограничений подобного сотрудничества в некоторых вариантах трактовки возможных форм его реализации.

Как указывает Е.В. Гриценко, задачи, реализуемые в публичных интересах, находятся в ведении публично-правовых образований (государства, государственного или муниципального образования), создаваемых и действующих для достижения общего блага. Что касается иных участников свободного рынка – субъектов частного права, то их участие в решении публичных задач также не исключается, однако оно осуществляется с учетом целей таких субъектов и предполагает необходимость сочетания частных и публичных интересов [14].

Публичные задачи как предметы ведения государства и вопросы местного значения сами по себе не подлежат передаче или делегированию частным субъектам, хотя последние и могут привлекаться к их решению. На недопустимость передачи и перераспределения государственных задач как важнейших

элементов конституционно-правового статуса публичного субъекта неоднократно обращал внимание и Конституционный Суд РФ⁹.

С другой стороны, действующая трактовка Конституции РФ не содержит как такового запрета на механизм делегирования отдельных публичных полномочий частному сектору. Конституционный Суд РФ, например, выражал поддержку механизму саморегулируемых организаций, определяя, что процесс разгосударствления деятельности по осуществлению публичных задач является отражением процессов становления гражданского общества, начал самоуправления и автономии в экономической сфере¹⁰.

Вместе с тем, исходя из правовой позиции Суда, речь идет о наличии либо приобретении субъектом делегируемых задач публичного статуса в объеме передаваемых полномочий, и возможность полной «приватизации» делегируемых задач исключается. По мнению Конституционного Суда РФ, «соответствующая деятельность... во всяком случае подконтрольна государству, определяющему исходя из баланса конституционно защищаемых ценностей правовые основы и процедуры ее осуществления, с тем чтобы исключить возможность нарушений прав... других лиц»¹¹.

С учетом этого, в последнее десятилетие активно реализуется возложение публичных функций «на коммерческие организации, учрежденные в форме акционерных обществ, держателем контрольного пакета акций в которых является государство или отдельные его органы. Примерами может служить деятельность ПАО «Сбербанк России», ОАО «Российские железные дороги», ПАО «Росгеология» и т. д.» [15, с. 300]. Федеральным законом от 29 июня 2018 г. № 171-ФЗ в акционерное общество была преобразована и «Почта России», при этом в соответствии с ч. 1 ст. 9 данного закона «полномочия единственного акционера Общества осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществля-

⁸ См. федеральные законы от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

⁹ Абз. 6 п. 10 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу

о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»».

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева».

¹¹ Там же.

ующий функции по управлению федеральным имуществом в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации».

Необходимо тем не менее понимать, что широкое привлечение частных субъектов к реализации публичных функций, грозящее включением их в «смешанную администрацию», «расширенную» публичную власть, влечет существенные риски для системы демократического управления. Частные субъекты не выборны, поэтому за пределами надзора за законностью недостаточно подотчетны в своей деятельности. В отличие от органов публичной власти, такие субъекты в принципе не создаются для обеспечения публичных интересов, поэтому могут в своей деятельности не руководствоваться общепринятыми в соответствующей сфере принципами открытости, справедливости и беспристрастности. Во избежание этих рисков необходимо как лимитировать административный аутсорсинг, выработав четкие критерии ситуаций и условий, при которых он действительно необходим, так и распространять нормы и принципы, регулирующие деятельность органов публичной власти, на частные субъекты – в той части, которая предполагает возложение на них публичных функций.

4. Заключение

Подводя в целом итоги анализа объема и содержания структуры публичной власти в различных государствах, в том числе и в России, следует конста-

тировать тот факт, что единых, универсальных подходов к формированию структуры публичной власти в мире в настоящее время не существует. На публичную власть и ее структуру оказывают влияние многочисленные исторические, социокультурные, правовые особенности развития того или иного государства, при этом совершенно очевидно, что большинство стран юрисдикций как глобального Запада, так и Востока в качестве базисной основы публичной власти указывают именно органы публичной власти (как государственного, так и муниципального уровня), дополняя их субъектами права, наделенными возможностью участвовать в реализации публичных функций и выполнять роль публичных субъектов в определенных правоотношениях.

В России непосредственное нормативное упоминание о структуре единой системы публичной власти появилось только в 2020 г., поэтому то, как будет развиваться в дальнейшем законодательство о данной конституционно-правовой категории, – покажет время. Можно при этом с уверенностью констатировать, что действующая структура единой системы публичной власти вряд ли будет устойчивой и постоянной, о чем свидетельствует отсутствие единства между положениями ст. 132 Конституции РФ и нормами текущего федерального законодательства – это касается как ядра системы единой публичной власти – конституционно определяемых элементов, так и других, находящихся в орбите интересов и функционально привязанных к данному «локусу гравитации».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. De Waal A. Power / A. De Waal // Words and Worlds: A Lexicon for Dark Times / ed. V. Das, D. Fassin. – Durham : Duke University Press, 2021. – P. 123–142.
2. Кожевников О. А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации / О. А. Кожевников, А. Н. Костюков, А. А. Ларичев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 49–62. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62.
3. Saxena P. Public Authority and the RTI / P. Saxena // Economic and Political Weekly. – 2009. – Vol. 44, no. 16. – P. 13–16.
4. Fetner G. Public Power and Professional Responsibility: Julius Henry Cohen and the Origins of the Public Authority / G. Fetner // The American Journal of Legal History. – 1977. – Vol. 21, no. 1. – P. 15–39.
5. Dahl R. A. The Concept of Power / R. A. Dahl // Behavioral Science. – 1957. – Vol. 2. – P. 201–215. – DOI: 10.1002/bs.3830020303.
6. Тихомиров Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – М., 1995. – 485 с.
7. Кулапов В. Л. Теория государства и права : учеб. / В. Л. Кулапов – Саратов : СГЮА, 2011. – 1 CD-ROM.
8. McGinnis C. Balancing Private And Public Interests In Historic Preservation: It May Be Constitutional, But Is It Right? / C. McGinnis // The Georgetown Journal Of Legal Ethics. – 2022. – Vol. 35. – P. 933–951.
9. Jackson V. C. Constitutional Comparisons: Convergence, Resistance, Engagement / V. C. Jackson // Harvard Law Review. – 2005. – Vol. 119, no. 1. – P. 109–128.

10. Кондрашев А. А. Баланс частных и публичных интересов в контексте международных стандартов и конституционного законодательства Российской Федерации / А. А. Кондрашев, В. В. Терешкова // Государство и право. – 2018. – № 9. – С. 52–63. – DOI: 10.31857/S013207690001513-6.
11. Aronson M. A Public Lawyer's Response to Privatization and Outsourcing / M. Aronson // *The Province of Administrative Law* / ed. M. Taggart. – Oxford : Hart, 1997. – P. 40–71.
12. Freeman J. Private Parties, Public Functions And The New Administrative Law / J. Freeman // *Administrative Law Review*. – 2000. – Vol. 52, no. 3. – P. 813–858.
13. Hamilton R. W. The Prospects for the Nongovernmental Development of Regulatory Standards / R. W. Hamilton // *American University Law Review*. – 1982. – № 32. – P. 455–471.
14. Гриценко Е. В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе / Е. В. Гриценко // Закон. – 2013. – № 2. – С. 113–128.
15. Полторацкая К. Б. Структура публичной власти как основа государственного и муниципального управления в Российской Федерации / К. Б. Полторацкая // Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации : материалы всерос. науч.-практ. конф. студентов и аспирантов (Омск, 28 апр. 2022 г.). – Омск, 2022. – С. 298–302.

REFERENCES

1. De Waal A. Power, in: Das V., Fassin D. (eds.). *Words and Worlds: A Lexicon for Dark Times*, Durham, Duke University Press, 2021, pp. 123–142.
2. Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A. Unified system of public authority: debatable aspects of legal regulation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 49–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62.
3. Saxena P. Public Authority and the RTI. *Economic and Political Weekly*, 2009, vol. 44, no. 16, pp. 13–16.
4. Fetner G. Public Power and Professional Responsibility: Julius Henry Cohen and the Origins of the Public Authority. *The American Journal of Legal History*, 1977, vol. 21, no. 1, pp. 15–39.
5. Dahl R.A. The Concept of Power. *Behavioral Science*, 1957, vol. 2, pp. 201–215. DOI: 10.1002/bs.3830020303.
6. Tikhomirov Yu.A. *Public law*. Moscow, 1995. 485 p. (In Russ.).
7. Kulapov V.L. *Theory of state and law*, Textbook. Saratov, Saratov State Academy of Law Publ., 2011. 1 CD-ROM. (In Russ.).
8. McGinnis C. Balancing Private And Public Interests In Historic Preservation: It May Be Constitutional, But Is It Right?. *The Georgetown Journal Of Legal Ethics*, 2022, vol. 35, pp. 933–951.
9. Jackson V.C. Constitutional Comparisons: Convergence, Resistance, Engagement. *Harvard Law Review*, 2005, vol. 119, no. 1, pp. 109–128.
10. Kondrashev A., Tereshkova V. Balance private and public interests in the light of international standards and the Russian constitutional law. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2018, no. 9, pp. 52–63. DOI: 10.31857/S013207690001513-6. (In Russ.).
11. Aronson M. A Public Lawyer's Response to Privatization and Outsourcing, in: Taggart M. (ed.). *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart Publ., 1997, pp. 40–71.
12. Freeman J. Private Parties, Public Functions and The New Administrative Law. *Administrative Law Review*, 2000, vol. 52, no. 3, pp. 813–858.
13. Hamilton R.W. The Prospects for the Nongovernmental Development of Regulatory Standards. *American University Law Review*, 1982, no. 32, pp. 455–471.
14. Gritsenko E.V. Constitutional foundations and legal forms of attracting private subjects to the solution of municipal tasks in Russia in a comparative perspective. *Zakon*, 2013, no. 2, pp. 113–128. (In Russ.).
15. Poltoratskaya K.B. The structure of public authority as the basis of state and municipal governance in the Russian Federation, in: *Potentsial rossiiskoi ekonomiki i innovatsionnye puti ego realizatsii*, Proceedings of the All-Russian scientific and practical conference of students and postgraduates, Omsk, April 28, 2022, Omsk, 2022, pp. 298–302. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ларичев Александр Алексеевич – доктор юридических наук, доцент, заместитель декана по научной работе факультета права, профессор департамента публичного права

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

123022, Россия, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., 3

E-mail: alarichev@hse.ru

ORCID: 0000-0002-6452-6787

Scopus AuthorID: 56204898300

SPIN-код РИНЦ: 5047-7453

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, ¹профессор кафедры конституционного права, ²профессор кафедры конституционного и международного права

¹ *Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева*

² *Уральский государственный экономический университет*

¹ 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

² 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45

E-mail: jktu1976@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1371-7249

SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ларичев А.А. В поле гравитации: структура и элементы публичной власти / А.А. Ларичев, О.А. Кожевников // Правоприменение. – 2024. – Т. 8, № 2. – С. 43–52. – DOI: 10.52468/2542-1514.2024.8(2).43-52.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander A. Larichev – Doctor of Law, Associate Professor; Deputy Dean for Research, Faculty of Law; Professor, Department of Public Law

HSE University

3, Bol'shoi Trekhsvyatitel'skii per., Moscow, 123022, Russia

E-mail: alarichev@hse.ru

ORCID: 0000-0002-6452-6787

Scopus AuthorID: 56204898300

RSCI SPIN-code: 5047-7453

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor;

¹Professor, Department of Constitutional Law; ²Professor, Department of Constitutional and International Law

¹ *Ural State Law University*

² *Ural State University of Economics*

¹ 21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia

² 62/45, 8 Marta / Narodnoi Voli ul., Yekaterinburg, 620144, Russia

E-mail: jktu1976@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1371-7249

RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Larichev A.A., Kozhevnikov O.A. In the field of gravity: the structure and elements of public power. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2024, vol. 8, no. 2, pp. 43–52. DOI: 10.52468/2542-1514.2024.8(2).43-52. (In Russ.).