

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ)
НАУКИ**

УДК 342.4

**ОБ ИССЛЕДОВАНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ СИСТЕМЫ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Анохин А. Н.

Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского

В статье рассматриваются проблемы исследования конституционных основ системы публичной власти в Российской Федерации. Акцент сделан на вопросах организации системы публичной власти в условиях действующей конституционной модели. Показана системообразующая роль Государственного Совета Российской Федерации в строительстве и координации деятельности субъектов системы публичной власти. Подчеркивается интеграционная роль Президента Российской Федерации в механизме данной системы.

Ключевые слова: система публичной власти, государственная власть, муниципальная власть, Государственный Совет Российской Федерации.

В научной литературе проблемы государственной, муниципальной власти занимают одно из центральных мест. Это обусловлено тем, что в основе государственно-правового регулирования содержится власть народа (в условиях демократического, правового государства), поэтому конституционная концепция народовластия выступает исходной теоретической предпосылкой для понимания природы публичной власти (государственной и муниципальной), анализа ее структуры, интегративных механизмов функционирования. Непосредственно конституционным вопросам организации государственной и муниципальной власти посвящены работы Торгашина И.М., Мещерякова А.Н., Лобанова И.В., Ильиных А.В., Коваль Т.А., Хоменко Е.В., Корсун К.И., Усманова Р.М. и многих других авторов. Однако исследование системы публичной власти в Российской Федерации должно осуществляться с учетом ее интегративной природы, основанной на идее народовластия и соответствующем статусе Президента Российской Федерации. Отсюда цель статьи – показать системообразующую роль Государственного Совета Российской Федерации, формируемого Президентом РФ, в организации публичной власти.

Важно подчеркнуть, что одним из важнейших достижений Конституции Российской Федерации 1993 г. является закрепление институтов народовластия, признание Российского государства в качестве демократического, правового. В рамках выделения видов власти народа, Конституция Российской Федерации закрепляет государственную и муниципальную власть, без их нормативного определения как единой системы публичной власти. Вместе с тем в юридической литературе активно разрабатывалась концепция публичной власти, ее понимание как подсистемы единой системы власти народа, куда в качестве системообразующего фактора входит учредительная власть народа, воплощенная в Преамбуле Конституции Российской Федерации и провозглашающая статус государственной и муниципальной власти [1, с. 3 – 11; 2, с. 82 - 134].

Важно указать, что в новой редакции Конституции Российской Федерации [3] были установлены положения, относящиеся к организации и системе публичной власти, ее конкретизации в условиях действующей конституционной модели. Так, в соответствии с пунктом «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации сфера организации публичной власти отнесена к ведению Российской Федерации. Это свидетельствует о важности регулирования данных вопросов на общефедеральном уровне и их приоритетности с позиций необходимости усиления тенденций централизации в построении и организации единой системы публичной власти.

Исходя из данной концептуальной логики, непосредственная деятельность по организации публичной власти должна быть передана такому институту государства, который бы интегрировал в себе (замыкал) всю систему государственной власти и в целом государственное управление обществом. Подобную роль в рамках действующей конституционной системы выполняет Президент Российской Федерации - глава государства (п. 1 ст. 80 Конституции Российской Федерации), выступающий в условиях Российского государства объединяющим фактором в формировании и функционировании единой конструкции государственно-организованного общества.

Кроме того, согласно п. 1 ст. 81 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации. Это свидетельствует о представительных началах должности Президента, избираемого народом (избирательным корпусом) России. Поэтому сочетание в конституционной модели статуса Президента Российской Федерации представительных и государственных начал указывает на интеграцию народовластия (народа как источника и социального субъекта государственной и муниципальной власти) и системы органов государственной и муниципальной власти (технических носителей государственной и муниципальной власти).

Поэтому в соответствии с п. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Согласно ст. 1 Федерального Закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ) [4], под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах, на основе принципов согласованного функционирования и установленного на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно - правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально – экономического развития государства.

В научно-практическом Комментарий к Конституции Российской Федерации, под редакцией Председателя Конституционного Суда РФ Зорькина В.Д., подчеркивается, что статья 80 Конституции Российской Федерации возлагает на Президента Российской Федерации ряд функций, доминирующее место в числе которых имеет

интеграционная. Указанная функция проявляется в различных аспектах. Во-первых, в самом словосочетании «глава государства» содержится указание на то, что Президент Российской Федерации как неколлегиальный и первый в конституционной системе власти орган олицетворяет единство и целостность Российского государства и политическое единство общества, а его полномочия служат для выражения и обеспечения этого единства. Во-вторых, указанная функция проявляется в том, что Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Глава государства не только выступает воплощением единства власти, но и выполняет координирующую функцию [4, с. 688].

Следовательно, в системе публичной власти Президент Российской Федерации выступает системообразующим фактором, координирующим, стабилизирующим и развивающим систему публичной власти, обеспечивающим ее полноту, единство, целостность. Однако для успешного осуществления этой деятельности Президент Российской Федерации должен обладать эффективным вспомогательным механизмом подобного системообразования. В качестве такого механизма конституционно учрежден специальный государственный орган – Государственный Совет Российской Федерации.

В пункте «е. 5» ст. 83 Конституции Российской Федерации установлено, что Президент Российской Федерации формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Более конкретизировано целью создания Государственного Совета Российской Федерации является его участие в пределах компетенции в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, способствование согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти (статья 3 Федерального Закона № 394-ФЗ).

Следовательно, функционально-целевое назначение данного органа состоит в его служебном, по отношению к Президенту Российской Федерации, характере, вспомогательном участии в осуществлении интегративной, координационно-стабилизирующей роли главы государства.

В контексте изложенного важно подчеркнуть, что строение Государственного Совета Российской Федерации, закрепленное в рассматриваемом Законе, структурно воспроизводит модель системы публичной власти с указанием в ней системообразующих места и роли Президента Российской Федерации. Согласно статье 7 Федерального Закона № 394-ФЗ в состав Государственного Совета входят Председатель Государственного Совета и члены Государственного Совета. Ст. 8 Федерального Закона № 394-ФЗ устанавливает, что Председателем Государственного Совета является Президент Российской Федерации. Председатель Государственного Совета: 1) осуществляет руководство деятельностью Государственного Совета; 2) определяет место и время проведения заседаний Государственного Совета и его Президиума; 3) председательствует на заседаниях Государственного Совета и его

Президиума; 4) формирует план работы Государственного Совета и повестку дня его очередного заседания; 5) назначает Секретаря Государственного Совета из числа членов Государственного Совета; 6) решает иные вопросы деятельности Государственного Совета.

Ст. 9 Федерального Закона № 394-ФЗ определяет членов Государственного Совета: Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Российской Федерации, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета могут быть включены представители политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, представители местного самоуправления. По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета также могут быть включены иные лица.

Для решения текущих вопросов деятельности Государственного Совета формируется Президиум Государственного Совета. Персональный состав Президиума Государственного Совета определяется Председателем Государственного Совета (пункты 1, 2 ст. 10 Федерального Закона № 394-ФЗ).

Итак, изложенное свидетельствует, что в Российской Федерации продолжается процесс институционального оформления единой системы публичной власти. Публичная власть получила развитие именно как системное образование, призванное привести в две подсистемы государственной и муниципальной власти (местного самоуправления) такие общесистемные качества как интегративность, целостность, единство, полноту. Такое преобразование государственной и муниципальной власти в единую публичную власть может быть обосновано, как уже отмечалось выше, производностью этих видов власти от исходной, единой власти народа России – учредительной власти, воплощенной в Конституции Российской Федерации, и способной не только учреждать, но и модифицировать, корректировать различные конституционные положения.

В условиях современной глобальной трансформации (перезагрузки) всех сфер жизнедеятельности, реальных угроз суверенитету народов и государств, возникла настоятельная необходимость концентрации и централизации всего властного потенциала, его мобилизации для эффективного решения и предотвращения возможных негативных вызовов.

Список литературы:

1. Анохин А.Н. Методологические основы исследования системы власти народа // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. Т.6 (72). №1. – С. 3–11.
2. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
3. Конституция Российской Федерации (с гимном России). – Москва: Проспект, 2020. – 64 с.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации /под ред. В.Д. Зорькина. – 3 – е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА – М, 2013. – 1040с. html (дата обращения 27.03.2021)
5. Федеральный Закон от 8 декабря 2020г. № 394 – ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» - Российская газета – rg.ru/2020/12/11gossovet-dok).

A.N. Anohin. On the study of the constitutional foundations of the system of public relations in the Russian Federation // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 4. – P. 57-61.

The article deals with the problems of studying the constitutional foundations of the system of public relations in the Russian Federation. The emphasis is placed on the problem of the organization of the system of public relations in the terms of the current constitutional model in Russia. The study shows the leading role of the State Council of the Russian Federation in the construction and coordination of the activities of the subjects of the public relations system. The integration role of the President of the Russian Federation in this system mechanism is emphasized.

Keywords: system of public relations, state power, municipal authority, State Council of the Russian Federation.

Список литературы:

1. Анохин А.Н. Методологические основы исследования системы власти народа // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. Т.6 (72). №1. – С. 3–11.
2. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
3. Конституция Российской Федерации (с гимном России). – Москва: Проспект, 2020. – 64 с.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации /под ред. В.Д. Зорькина. – 3 – е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА – М, 2013. – 1040с. html (дата обращения 27.03.2021)
5. Федеральный Закон от 8 декабря 2020г. № 394 – ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» - Российская газета – rg.ru/2020/12/11gossovet-dok).