

ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ О ГОСУДАРСТВЕ И ПРАВЕ

УДК 342.075

doi: 10.26907/2541-7738.2020.2.9-16

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.Б. Султанов

Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, 420008, Россия

Аннотация

Статья посвящена анализу принципиально нового понятия публичной власти, которое введено Законом о поправке к Конституции Российской Федерации. Исследование проводилось в связи с организацией и работой рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, членом которой является автор. Настоящий труд представляет собой анализ предложенных изменений, а также попытку прогнозирования возможных результатов, связанных с принятием данных поправок. Автор отмечает, что поправки к Конституции Российской Федерации затрагивают практически все сферы жизни общества и бесспорно, соответствуя духу документа, направлены на урегулирование ключевых аспектов общественных отношений, среди которых можно выделить следующие: формирование федеральных органов, порядок решения кадрового состава федеральных органов, подотчетность и ответственность федеральных органов государственной власти. В заключение отмечается, что законодательное закрепление в основном законе Российской Федерации новых ценностных ориентиров и социальных требований может быть воспринято как логический эволюционный шаг в развитии как законодательства, так и всей правовой действительности.

Ключевые слова: послание Президента Российской Федерации, публичная власть, принципы единства публичной власти, проект Закона о поправке к Конституции Российской Федерации, Закон о поправке к Конституции Российской Федерации

Конституция Российской Федерации (далее – К РФ) в ее пока еще действующей редакции не содержит никаких упоминаний о таком явлении, как публичная власть. Тем более нет никаких конституционных положений для прямого доказательства существования конституционного принципа единства публичной власти.

В ч. 3 ст. 5 К РФ закреплён принцип единства системы государственной власти, который отнесен к принципам федеративного устройства Российской Федерации и никоим образом не подразумевает его расширительного толкования применительно, например, к органам местного самоуправления.

Доктринальное обоснование наличия такого понятия, как публичная власть, достаточно обширно [1], но, как это бывает при выражении любых научных взглядов, подходы к самому понятию крайне разнообразны [2, с. 5–6].

Легитимация (конституционализация) понятия публичной власти начинается с решений Конституционного Суда Российской Федерации [3, с. 64–65].

Ситуация принципиально меняется с момента, когда в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (далее – ППРФ ФСРФ) была сформулирована мысль о необходимости закрепления в К РФ принципов единой системы публичной власти, выстраивания эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами.

Следует обратить внимание на то, что Президент Российской Федерации говорит о закреплении в Конституции Российской Федерации не одного, а нескольких принципов единой системы публичной власти. Так как в послании не приводится их перечень, можно предположить, что речь идет о следующих положениях, имеющих принципиальный характер для организации публичной власти.

Одним из принципов является положение о необходимости создания механизма эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами при условии, что «полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены» (см. подробнее (ППРФ ФСРФ)).

Положение о кардинальном изменении роли губернаторов в выработке и принятии решений на федеральном уровне также следует отнести к принципам единства публичной власти. Губернаторы и в настоящее время участвуют в рамках Государственного совета в выработке решений, но в данном случае речь идет о принципиально иной роли Государственного совета именно в процессе не только выработки, но и принятия решений на федеральном уровне.

К принципиальным положениям о единстве публичной власти можно отнести несколько взаимосвязанных предложений об усилении роли палат парламента во взаимоотношениях с исполнительной властью, прокуратурой и органами судебной власти.

Кардинально новым здесь следует признать попытку вывести на конституционный уровень принцип взаимодействия федеральных органов всех ветвей государственной власти. В настоящей редакции К РФ в основах конституционного строя закреплён только принцип разделения властей и самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

С очень большой натяжкой можно предположить, что принцип взаимодействия органов государственной власти закрепляется в ст. 80 К РФ. В ней упоминается, что Президент Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Возникает закономерный вопрос: а без участия Президента Российской Федерации, они что, не обязаны взаимодействовать и согласованно функционировать? Прямого указания по этому принципиальному вопросу К РФ не даёт.

Таким образом, если вычленим самое важное в послании Президента Российской Федерации применительно к принципам единства публичной власти, можно выделить три принципа, которые предлагается закрепить в К РФ.

Первый принцип – это включение органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти.

Второй принцип – это включение субъектов Российской Федерации в процесс принятия общефедеральных решений.

Третий принцип – это принцип взаимодействия федеральных органов государственной власти.

Как известно, положения ППРФ ФСРФ были юридически объективированы в проекте Закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (далее – ЗП КРФ).

Представляет научный и практический интерес анализ эволюции подходов к принципам единства публичной власти от ППРФ ФСРФ к окончательному тексту ЗП КРФ.

Задача исследования осложняется тем, что в процессе формулирования окончательного текста Закона о поправке произошло значительное дополнение тех положений, которые были озвучены Президентом Российской Федерации в его ежегодном послании.

Поэтому, чтобы сохранить системность, будем ориентироваться, в первую очередь, на те три основных принципа единства публичной власти, которые, как мы выяснили выше, были озвучены в ППРФ ФСРФ.

Еще один методологический прием нашего исследования будет заключаться в анализе предложений, которые поступили от членов рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в К РФ¹ (далее – рабочая группа) и которые не нашли своего отражения в окончательном тексте Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – ФКЗ14.03). Таким образом, становится более ясным замысел и объем воплощения идей Президента Российской Федерации в окончательном варианте законодательного акта.

Именно в свете этого методологического приема весьма интересна попытка некоторых членов рабочей группы внести предложения о включении в текст К РФ понятия публичной власти в Российской Федерации. Как мы уже отмечали, в настоящей редакции Конституции Российской Федерации это понятие отсутствует.

В частности, профессор. С.А. Авакьян предлагал дать определение публичной власти в Российской Федерации и внести в К РФ ст. 70-1 как дополнение главы 3 К РФ. На заседании рабочей группы он озвучил такую поправку: «На всей территории Российской Федерации обеспечиваются верховенство и обязательность решений публичной власти как власти многонационального народа России. Публичную власть осуществляют федеральная государственная власть, государственная власть субъектов Российской Федерации и местное

¹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 15 янв. 2020 г. № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. 2020. 15 янв. № 0001202001150021.

самоуправление при содействии и под контролем институтов гражданского общества»².

Такой текст, по мнению автора поправки, дает определение публичной власти, устанавливает обязательность ее решений, указывает на единство ее территориального пространства и уровни осуществления. Важным также, по мнению автора, является уход от попыток выразить публичную власть как власть органов. Еще одним достоинством этого определения является определение роли гражданского общества в осуществлении публичной власти.

В ЗП КРФ нет определения публичной власти, а в новой ч. 3 ст. 132 К РФ предложена была формулировка, что «3. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти...».

Окончательный вариант ФКЗ14.03 сохранил формулу проекта.

Анализ всех поправок к К РФ, где упоминается понятие публичной власти, также свидетельствует, что законодатель не стал раскрывать понятие публичной власти в К РФ.

Отсутствие в ФКЗ14.03 определения публичной власти не исключает доказательств того, что в тексте ФКЗ14.03 закреплены принципы организации и функционирования публичной власти.

Термин «публичная власть» несколько раз употребляется в ФКЗ14.03.

Уже в самом наименовании ФКЗ14.03: «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» – содержится упоминание публичной власти. Характерно, что в ЗП КРФ речь идет только о совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти. В многочисленных предложениях справедливо указывалось, что ЗП КРФ регулирует не только вопросы организации, но и вопросы функционирования публичной власти. Это особенно стало очевидным по мере усиления социальной направленности поправок к К РФ.

Вопрос о принципах функционирования публичной власти, равно как и вопрос о конституционном правовом закреплении этих принципов, на наш взгляд, выходит за пределы данного исследования, но, вне всякого сомнения, представляет весьма интересный предмет научного исследования.

В рамках этого замечания есть смысл обратить внимание на то, что третий принцип организации публичной власти, который был изложен в ППРФ ФСРФ, а это принцип взаимодействия федеральных органов государственной власти, с равным успехом можно считать не только принципом организации, но и принципом функционирования.

Термин «публичная власть», в той или иной формулировке, упоминается в ч. 1 ст. 67; в п. «г» ст. 71; в ч. 2 ст. 80; в п. «е5» ст. 83; в ч. 3 ст. 131 и в ч. 3 ст. 132 К РФ.

Статья 133 К РФ в новой редакции содержит упоминание о публичных функциях, которые могут выполняться органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти.

² Таблица поправок, поступивших от членов рабочей группы. Подгруппа «Федеральные органы законодательной и исполнительной власти» от 10 февр. 2020 г. С. 102, № п/п 99 // Частное собрание Е.Б. Султанова.

В случае положительного всероссийского голосования по ФКЗ14.03 в тексте К РФ получают свое закрепление все три принципа организации публичной власти, о которых говорится в ППРФ ФСРФ.

Во-первых, в ч. 3 ст. 132 впервые закреплён принцип вхождения органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Означает ли это, что в систему публичной власти входят только эти органы, скорее всего – нет. Публичная власть, как проявление власти многонационального народа Российской Федерации, конечно, включает и прямые формы народовластия. Формулировка ст. 3 К РФ не оставляет в этом никаких сомнений. Представляется, что в единую систему публичной власти войдут формы выражения власти многонациональных народов субъектов Российской Федерации и населения муниципальных образований.

Конституционная формула о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти дополнена очень важным указанием на функциональную составляющую этого вхождения. Органы местного самоуправления и органы государственной власти в рамках этой системы осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В рамках единой системы органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Порядок участия органов государственной власти в формировании кадрового состава органов местного самоуправления уже закреплён в федеральном законодательстве, но сейчас он получил свою конституционную легитимацию. В этой связи не представляются обоснованными опасения о чрезмерном огосударствлении местного самоуправления.

На сдерживание чрезмерной государственной экспансии направлена и редакция ч. 2 ст. 132 К РФ. Теперь органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями только при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

Опасения о возможности чрезмерного огосударствления высказываются относительно редакции ч. 3 ст. 131 К РФ, которая закрепляет, что особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

На наш взгляд, и эти опасения не подтверждаются серьёзными научными доводами. Проблема в том, что в крупных городах решение вопросов обеспечения жизнедеятельности населения этих агломераций – задача явно не муниципального масштаба. Только согласованное и под взаимную ответственность взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления способно решить все местные вопросы обеспечения жизнедеятельности этих крупных городов. Безусловно, законодатель должен иметь конституционную возможность учесть особенности организации публичной власти в этих городах.

Вторым принципом организации публичной власти в ППРФ ФСРФ можно считать создание организационных условий для участия субъектов Российской Федерации в принятии общефедеральных решений.

Конституционное оформление этого принципа связано с введением нового п. «е5» ст. 83 К РФ. Этим пунктом на конституционный уровень поднимается полномочие Президента Российской Федерации формировать Государственный совет Российской Федерации. Из совещательного органа Государственный совет Российской Федерации превращается в орган, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти. На Государственный совет Российской Федерации возлагается функция определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

В связи с тем что ст. 80 К РФ закрепляет аналогичные функции за Президентом Российской Федерации, возникли многочисленные вопросы о правовом статусе Государственного совета Российской Федерации. Пункт «е5» ст. 83 Конституции Российской Федерации, в том числе, наверное, и поэтому содержит отсылку, что статус Государственного совета Российской Федерации определяется федеральным законом.

На наш взгляд, главное предназначение Государственного совета Российской Федерации состоит в согласованном взаимодействии федерального и субъектового уровней системы единой публичной власти.

Третий принцип организации публичной власти – это взаимодействие федеральных органов государственной власти. Этот принцип получил свое наиболее развернутое закрепление в поправках к Конституции Российской Федерации. Не имея возможности проанализировать все нововведения, укажем лишь, что они затронули все федеральные органы государственной власти. В частности, новые взаимные права и обязанности закреплены в отношениях Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти. Нововведения коснулись перераспределения полномочий в отношениях между Президентом Российской Федерации и парламентом Российской Федерации. С уровня федерального законодательства на конституционный уровень переведены многие отношения между Президентом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, органами судебной власти и органами прокуратуры.

Отметим, что поправки к К РФ затронули все важные аспекты отношений, такие как формирование федеральных органов, порядок решения кадрового состава федеральных органов, подотчетность и ответственность федеральных органов государственной власти.

Закрепление в К РФ новых ценностных ориентиров и социальных требований является основой для формирования новых конституционных отношений по согласованному функционированию федеральных органов государственной власти.

Источники

- К РФ – Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
- ППРФ ФСРФ – Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 янв. 2020 г. // Рос. газ. – 2020. – 15 янв. (№7).
- ЗП КРФ – Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20 янв. 2020 г.) // – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=190740#02538770893588371>, свободный.
- ФКЗ14.03 – Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

Литература

1. *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журн. рос. права. – 2009. – № 7. – С. 3–13.
2. *Медведев М.А.* Идеино-теоретические и нормативно-правовые основания легитимации публичной политической власти: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004. – 196 с.
3. *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: Конституционализация муниципальной демократии в России – М.: Норма, 2008 – 591 с.

Поступила в редакцию
01.04.2020

Султанов Евгений Батырович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права

Казанский (Приволжский) федеральный университет
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия
E-mail: sultanov2007@yandex.ru

doi: 10.26907/2541-7738.2020.2.9-16

**Constitutional Grounds for the Unity
of Public Authorities in the Russian Federation***E.B. Sultanov**Kazan Federal University, Kazan, 420008 Russia*E-mail: *sultanov2007@yandex.ru*

Received April 1, 2020

Abstract

A fundamentally new concept of public authority, which was introduced by the Law on Amendment to the Constitution of the Russian Federation, was analyzed. This study was performed as part of the organization and activity of the working group (with my personal involvement) established to draft proposals for amending the Constitution of the Russian Federation.

The proposed changes, as well as all possible results associated with the adoption of the amendments, were considered. It should be mentioned that the amendments to the Constitution of the Russian Federation affect almost all spheres of the Russian society and, clearly, are aimed at improving the regulation of the key aspects of public relations, such as the establishment and staff planning for federal authorities, accountability and responsibility of federal authorities.

It was concluded that the legal recognition of new values and social requirements in the basic law of the Russian Federation should be perceived as a logical evolutionary step in the development of both legislation and the entire legal reality.

Keywords: message from President of Russian Federation, public authority, principles of unity of public authorities, draft of Law on Amendment to Constitution of Russian Federation, Law on Amendment to Constitution of Russian Federation

References

1. Chirkin V.E. Public authority in the modern society. *Zhurnal Rossiiskogo Prava*, 2009, no. 7, pp. 3–14. (In Russian)
2. Medvedev M.A. Ideological, theoretical, and legal grounds for public authority legitimization. *Cand. Law Diss.* St. Petersburg, 2004. 196 p. (In Russian)
3. Bondar' N.S. *Mestnoe samoupravlenie i konstitutsionnoe pravosudie: Konstitutsionalizatsiya munitsipal'noi demokratii v Rossii* [Local Governance and Constitutional Justice: Granting of Constitutional Status to Municipal Democracy in Russia]. Moscow, Norma, 2008. 591 p. (In Russian)

⟨ **Для цитирования:** Султанов Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2020. – Т. 162, кн. 2. – С. 9–16. – doi: 10.26907/2541-7738.2020.2.9-16. ⟩

⟨ **For citation:** Sultanov E.B. Constitutional grounds for the unity of public authorities in the Russian Federation. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2020, vol. 162, no. 2, pp. 9–16. doi: 10.26907/2541-7738.2020.2.9-16. (In Russian) ⟩