УДК 323:342 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-3-166-170

# «РАССЛОЕНИЕ» ВИДОВ СОВРЕМЕННОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ (ОБ ОДНОМ ПРЕДВИДЕНИИ А.А. ЮГОВА)

***Акопов Леонид Владимирович*** доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой «Основы правоведения», Донской государственный технический университет (344010, Россия, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина,1). E-mail: norin.gospravo@yandex.ru

***Аннотация***

*В настоящей статье проанализирована и представлена авторская концепция системы публичной власти в России, исходящая из внесенных в 2020 году поправок в Конституцию Российской Федерации. В статье показана условная аналогия с введенным в научный оборот А.А. Юговым термином «мутовки» по отношению к подвидам публичной власти в стране в соответствии со спрогнозированной им схемой единой системы публичной власти. Приводится сравнительный анализ количества федеральных, региональных и муниципальных органов публичной власти, а также связанных с ними проблем усиления президентских полномочий по руководству указанной системой.*

***Ключевые слова:*** *Конституция Российской Федерации, единая система публичной власти, ветви государственной власти, органы местного самоуправления, глава государства, конституционные поправки, демократия, государственное управление, президентские полномочия, политические права и свободы, социальное государство, ответственность органов публичной власти.*

Посвятивший проблематике публичной власти в ее конституционно-правовом измерении не один десяток лет своего научного творчества известный ученый из Уральского государственного юридического университета Анатолий Александрович Югов выделил четыре этапа системного осуществления публичной власти в Российской Федерации, а именно: «первый этап – размежевание (преобразование) публичной власти на базовые (основные) категории демократии; второй этап – разграничение («расстволение») публичной власти на формы («стволы»); третий этап – разделение («разветвление») форм публичной власти на виды («ветви»); четвертый этап – расслоение («мутирование») видов публичной власти на подвидовые состояния («мутовки»)»[1].

Обратим внимание на то, что это писалось задолго до включения в текст Конституции Российской Федерации дефиниции «публичная власть» в различных ее сочетаниях, включая и конструкт «единая система публичной власти», что было сделано, как известно, после общероссийского голосования первого июля 2020 года и официального опубликования соответствующих конституционных поправок[2].

Анализ новых положений Конституции России, относящихся к организации публичной власти в стране, позволяет провести некую, хотя бы и условную, аналогию с вышеприведенной характеристикой этого процесса, которую предложил А.А.Югов в определении «четвертого этапа – расслоения («мутирования») видов публичной власти на их подвидовые состояния, названные им «мутовками». Используя ботанический термин «мутовка», означающий группу из трех или более расположенных листьев и ветвей, отходящих на одном уровне от осевого органа, А.А.Югов (вольно или невольно) предсказал нынешнее явление такого рода «мутовки» в контексте модернизации российской публичной власти, так как по своей сути все конституционные новеллы направлены на то, чтобы возросшее по определению число видов и подвидов публично-властных органов императивным образом поставить в прямую зависимость и подчиненность верховному (к тому же бесконтрольному) органу государственной власти в лице Президента Российской Федерации.

[1] См.: [1]. ( Подробнее об организации публичной власти в его же работах: [2-3] и др.).

[2] Российская газета, 2020.4 июля, №144 (8198). С. 2-5 (федеральный выпуск).

Причем парадоксальным образом наряду с «ботанической» трактовкой т.н. «мутовки» по отношению к новой организации отечественной публичной власти одновременно вполне можно провести аналогию и с ролью «мутовки» в кулинарном искусстве, где она в качестве предмета кухонной утвари представляет собой палочку (лопаточку) с кружком или спиралью для взбалтывания (интенсивного перемешивания) жидкостей и прочих смесей типа «гоголь-моголь» и т.п.(сегодня эта функция отошла различного рода миксерам). Подобная функция гипотетически может быть сравнима с «динамикой» руководства обновленной схемой осуществления публичной власти со стороны Главы государства в ближайшей перспективе. Во избежание упреков в дилетантском «каламбурении» обратимся непосредственно к конституционно-юридической материи, связанной с беспрецедентным регулированием организации российской публичной власти поправками, внесенными в Основной закон.

В соответствии с новой редакцией Статьи 71 (пункт «г») Конституции организация публичной власти отнесена к исключительному ведению Российской Федерации, а по статье 80 (часть2-я) именно Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Исходя из того, что в статье 132 (часть 3) Конституции закреплено включение в единую систему публичной власти органов местного самоуправления вкупе с органами государственной власти, можно утверждать, что теперь именно Глава государства призван обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие как всех видов органов государственной власти, так и органов муниципальной власти, что само по себе представляется сверхсложной задачей (посильной, пожалуй, суперкомпьютеру или «искусственному интеллекту»). Для того, чтобы оценить масштабы обеспечения названного суперполномочия Президента страны, рассмотрим картину (схему) состава единой системы публичной власти (рис. 1).

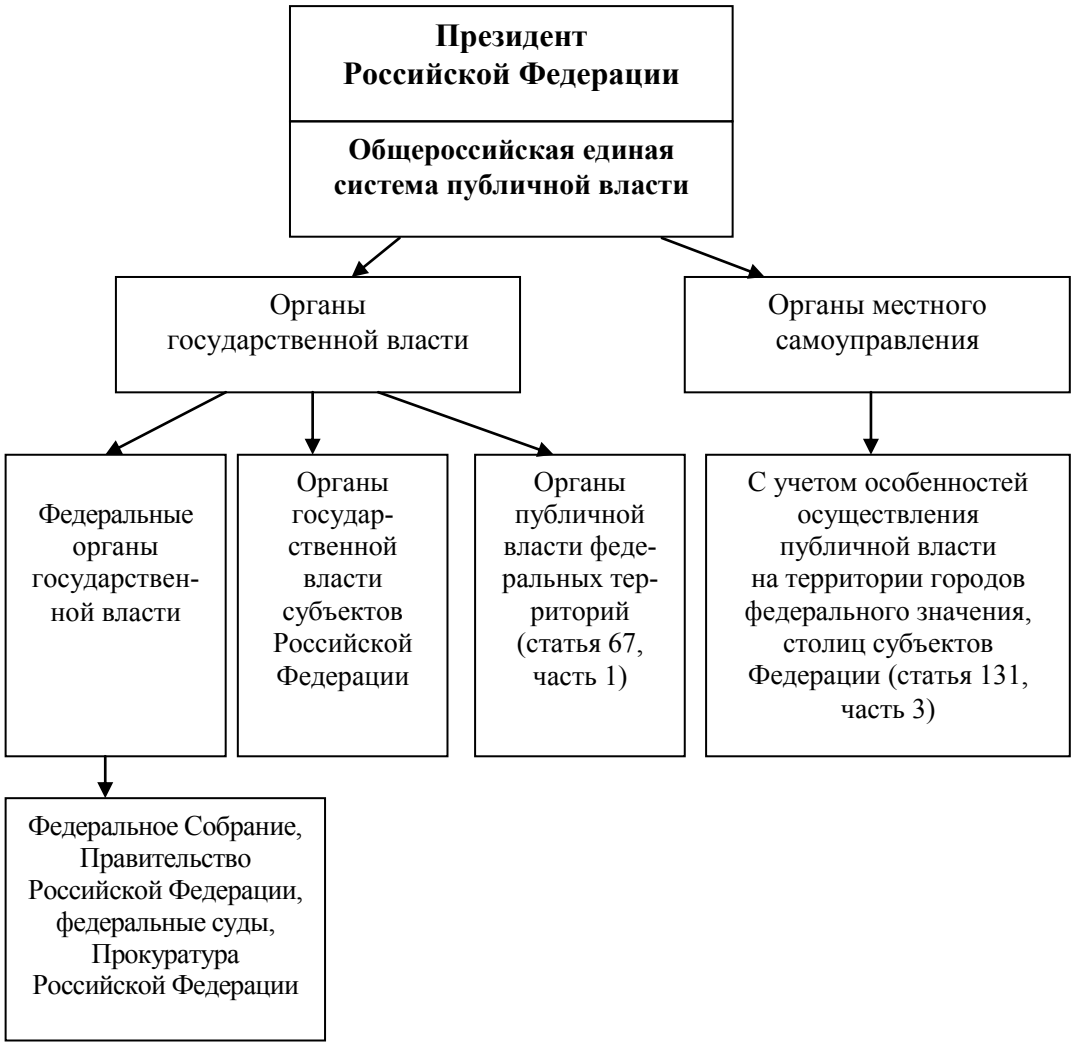



*Рис. 1. Состав единой системы публичной власти Российской Федерации*

В этой связи отметим, что одних только федеральных органов государственной власти с учетом разветвленной структуры органов исполнительной власти федерального статуса и так называемого «расстволения» федеральной судебной системы количественно насчитывается около десяти тысяч. Если прибавить к ним не одну тысячу органов государственной власти 85 субъектов Российской Федерации и несколько десятков тысяч органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, то получается весьма впечатляющее множество публично-властных структур, согласованное функционирование и взаимодействие которых должен обеспечивать Президент страны.

Поневоле вспоминается известный эпиграф к книге А.Н.Радищева «Путешествие из Петербурга в Москву», как то:

*«Чудище обло, озорно, огромно, стозевно и лаяй».*

Этот аллегорический образ (по версии Тредиаковского) А.Н. Радищев использовал для характеристики современного ему самодержавно-крепостнического строя в России.

Следует обратить пристальное внимание и на легализованное поправками в Конституцию России включение в единую систему публичной власти Прокуратуры Российской Федерации и Государственного Совета Российской Федерации, на который (так же как и на Главу государства) возлагается роль обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти вкупе с определением основных направлений внутренней и внешней политики (Статья 83, пункт «е5»). Тем самым после установления отдельным федеральным законом статуса Государственного Совета мы вполне можем получить «бицефальную» верховную власть в государстве даже с учетом того, что именно Президент уполномочен формировать этот новоявленный федеральный орган публичной власти.

Теперь следует поставить и окончательную точку в многолетней научной дискуссии по вопросу соотношения президентской и правительственной (федеральной исполнительной ветви) власти, так как статья 83 (пункт «б») Конституции четко закрепила норму об общем руководстве Правительством Российской Федерации, осуществляемом Президентом Российской Федерации, что предопределило и формулировку статьи 110 (часть1) об осуществлении исполнительной власти Правительством под общим руководством Главы государства. Таким образом, Президент провозглашен «ipso jure», а также «ipso facto» главой исполнительной ветви власти, что (вообще-то говоря) влечет за собой непосредственную конституционную ответственность Главы государства за деятельность Правительства в целом, включая и ответственность за назначаемого Президентом Председателя Правительства (после утверждения его кандидатуры Государственной Думой).

Наделение Президента полномочием назначать на должность Генерального прокурора и его заместителей (хотя бы и после проведения консультаций с Советом Федерации), а также и освобождать их же от должности (но уже без консультаций) еще больше замыкает на Главу государства единую федеральную централизованную систему надзорных органов, которые по сути также относятся к публично-властным структурам, ибо невозможен надзор без полномочий властно-принудительного свойства.

Даже такой краткий общий формально-юридический обзор конституционных нововведений, существенным образом усиливающих и расширяющих круг президентских прерогатив, ставит под серьезное сомнение тезисы Д.А.Кузина о том, что: «Именно народ является субъектом публичной власти в Российской Федерации… Именно народ прямо или косвенно осуществляет формирование остальных субъектов публичной власти – государственных органов и органов местного самоуправления» [4, с. 319]. Некорректно и соответствующее утверждение Н.В. Малявкиной, как то: «Представляется, что органом публичной власти Российской Федерации является народ, обладающий правом осуществлять свою власть путем непосредственной и представительной демократии…» [5, с. 129].

Как вытекает из конституционных новелл 2020 года верховным субъектом и высшим органом публичной власти в современной России признан Президент Российской Федерации. В качестве высшего федерального органа государственной власти и одновременно лица, замещающего верховную государственную должность Российской Федерации, Глава государства концентрирует в своих руках все бразды правления единой системой публичной власти в стране. Обратим внимание в этой связи на ошибочный тезис, содержащийся в основательном и интересном учебном пособии А.Н. Писарева, посвященном конституционным основам системы

органов публичной власти, а именно: «Согласно ст.7 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», – пишет А.Н. Писарев, – Президент РФ является государственным гражданским служащим, занимающим высшую должность гражданской службы, устанавливаемую Конституцией РФ для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов»[1]. В этом суждении два неверных посыла: во-первых, Глава государства не относится согласно Конституции и соответствующего федерального законодательства (включая Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации») к гражданским служащим, а является лицом, замещающим наивысшую государственную должность Российской Федерации (образно говоря, не он служит, а ему служат); во-вторых, должность Президента учреждена как раз для непосредственного исполнения полномочий Главы Российского государства, а в связи с внесенными теперь поправками в Конституцию еще и для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех органов, входящих в единую систему публичной власти, а также для общего руководства Правительством России, однако, как и прежде речь не идет о непосредственном исполнении им полномочий каких-либо иных федеральных государственных органов.

Как верно отмечено М.В. Емельяновым, фактически «в России сложилась вождистская модель», в которой «президентские структуры не только заняты координацией ветвей оперативной власти с точки зрения их деятельности в рамках стратегического курса, но, к сожалению, формально, а чаще неформально вмешиваются в их непосредственную деятельность» [7, с. 96-97]. Он же не без оснований полагает, что: «Президент должен быть направляющим, координирующим и контролирующим центром, а оперативные вопросы остаются в компетенции исполнительной власти. Правительство должна формировать победившая на выборах в Государственную Думу партия» [7, с. 100]. «Признание президентской власти верховной, – пишет М.В. Емельянов, – все расставляет по своим местам и устраняет все логические противоречия статуса Президента, которые не дают покоя многим авторам» [7, 89]. К тому же он акцентирует внимание на особую роль Главы Российского государства в качестве «Центра Верховной Власти (ЦВВ)» [7, с. 89]. На наш взгляд, в связи внесенными в Конституцию поправками вполне можно говорить о Президенте России как верховном центре единой системы публичной власти, формируемой в стране. При этом крайне важно, чтобы в федеральном законодательстве, конкретизирующем регуляторные механизмы функционирования как вновь создаваемых, так и преобразуемых федеральных органов публичной власти (соответствующих региональных и муниципальных властей), были непременно предусмотрены и закреплены элементы сбалансирования (необходимые сдержки и противовесы) и должного взаимодействия ветвей и подвидов («мутовок») публичной власти, которые бы не допускали «скатывания» к «тоталитаризму» и «абсолютному вождизму» в управлении государством и гражданским обществом.

Как и прежде весьма злободневен и требует своего реального, а не виртуального, воплощения конституционный императив утверждения подлинно демократического федеративного правового с республиканской формой правления Российского государства, отвечающего историческим критериям свободы, равенства и братства.

**Литература**

1. *Югов А.А.* Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 5–8.
2. *Югов А.А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Монография. Екатеринбург: Издательство УрГЮА, 1999. 121 с.
3. *Югов А.А.* Теория публичной власти: конституционно-правовые аспекты. Казань, 2019.
4. *Кузин Д.А.* Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. 2014. № 1(57). С. 317–320.
5. *Малявкина Н.В.* Теоретико-правовые аспекты органа публичной власти в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 4. С. 124–130.
6. *Писарев А.Н.* Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации: Учебное пособие. М.: РГУП, 2018. 300 с.
7. *Емельянов М.В.* Тектоника власти. М.: Изд-во «Весь Мир», 2019. 256 с.

[1] Воспроизводится по [6, с. 58-59].

***Akopov Leonid Vladimirovich,*** Doctor of jurisprudence, professor, the head of the department "Fundamentals of jurisprudence", Don state technical university (1. Gagarin square. Rostov-on-Don. 344010. Russian Federation). E-mail: norin.gospravo@yandex.ru

**"SLICING" OF CONTEMPORARY PUBLIC POWERS IN RUSSIA (ABOUT ONE PREVENTION BY A.A. YUGOV)**

**Abstract**

*In this article the author analysis and represents the modern conception of united system of Russian public powers, which included the federal and regional state powers also the municipal authorities. Such of system is connected with correlations of constitutional norms in 2020 year. Also the author provides comparative analysis of A.A. Yugovs prevention about branches of state powers which departments he named as "mutovki". In article is given the resumes about connections between the public state departments and municipal public authorities.*

**Keywords:** *Constitution of Russian Federation, united system of public authorities, the branches of state power, the implementation of constitutional novels, head of the state, the presidential prerogatives, democracy, municipal departments, public authorities, constitutional correlations, current legal regulation, political rights and freedoms, social state.*

**References**

1. YUgov A.A. Edinstvo i differenciaciya publichnoj vlasti: sistema razdeleniya vlastej // Rossijskaya yusticiya. 2017. № 9. P. 5–8.
2. YUgov A.A. Pravovye osnovy publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii. Monografiya. Ekaterinburg: Izdatel'stvo UrGYUA, 1999. 121 p.
3. YUgov A.A. Teoriya publichnoj vlasti: konstitucionno-pravovye aspekty. Kazan', 2019.
4. Kuzin D.A. Publichnaya vlast' v Rossijskoj Federacii: ponyatie, principy // Uchenye zapiski Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. № 1(57). P. 317–320.
5. Malyavkina N.V. Teoretiko-pravovye aspekty organa publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii // Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk. 2011. № 4. P. 124–130.
6. Pisarev A.N. Konstitucionno-pravovye osnovy sistemy organov publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii: Uchebnoe posobie. M.: RGUP, 2018. 300 p.
7. Emel'yanov M.V. Tektonika vlasti. M.: Izd-vo «Ves' Mir», 2019. 256 p.

УДК 327.5:327.56 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-3-170-175

## РОЛЬ РОССИЙСКОЙ ЭЛИТЫ В ГРУЗИНО-АБХАЗСКОМ КОНФЛИКТЕ

***Григорян Давид Кромвелович*** кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: davo-davo23@mail.ru

***Кондратенко Евгения Николаевна*** кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: zen2710@yandex.ru

***Фарапонова Татьяна Константиновна*** магистрант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: t.faraponova@mail.ru

***Аннотация***

*Актуальность данной статьи обусловлена дестабилизацией политической обстановки в Южно-Кавказском регионе. Грузино-абхазский конфликт один из этнополитических конфликтов, который находится в статусе неразрешенного конфликта. Для России Южно-Кавказский регион является сферой распространения собственного влияния, поэтому политические процессы данного региона напрямую затрагивают интересы России. Россия представляет сильное государство на постсоветском пространстве, поэтому она принимает участие в урегулировании грузино-абхазского конфликта. В данной статье рассмотрено воздействие российской политической элиты на грузино-абхазские отношения.*

***Ключевые слова:*** *грузино-абхазский конфликт, Кодорское ущелье, этнополитический процесс, российская политическая элита, дипломатические отношения, Южный Кавказ, мирный процесс, независимость Абхазии, переговоры.*

Грузино-абхазские отношения относятся к неразрешенному этнополитическому конфликту, дестабилизирующему политическую обстановку на постсоветском пространстве.

Грузино-абхазские отношения насчитывают ни одно столетие. В VIII веке существовало Абхазское царство, которое достигло своего расцвета. Благодаря успешной завоевательной