



УДК 342.5

Руф Владислав Сергеевич

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева

Институт прокуратуры

Россия, Екатеринбург

ruf.vlad-1988@yandex.ru

Ruf Vladislav

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev

Institute of the Public Prosecutor's Office

Russia, Ekaterinburg

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в статье рассматривается организация деятельности органов публичной власти в субъектах федерации, как составных элементов единой системы публичной власти. Приводятся мнения ученых-исследователей о понимании феномена публичной власти, а также субъектов ее осуществляющих. Представлено сравнение отдельных положений старого и нового федерального законодательства по поводу организации публичной власти на уровне субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: федерализм, публичная власть, субъект федерации, органы публичной власти, органы государственной власти.

ON THE QUESTION OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC POWER IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation: the article deals with the organization of the activities of public authorities in the subjects of the federation, as constituent elements of a unified system of public power. Various opinions of scientists and researchers on the understanding of the phenomenon of public power, as well as the subjects exercising



it, are given. The comparison of separate provisions of the old and new federal legislation on the organization of public power at the level of the subjects of the Russian Federation is presented.

Key words: federalism, public authority, subject of the federation, public authorities, public authorities.

Начало нового, третьего десятилетия XXI века в истории теории и практики российского конституционализма можно назвать знаковым, так как Конституция Российской Федерации претерпела огромное количество изменений самого разного рода [3, с. 132]. Хотя изначально законопроект содержал изменения всего 22 статей, по итогам его детальной разработки, утверждения, проверки на соответствие главам 1, 2, 9 Конституции РФ были внесены поправки в 41 статью, а также появилось 5 новых самостоятельных статей, что увеличило текст Основного закона практически в половину [2, с. 35-36].

Одним из таких изменений также стало появление ч. 2 ст. 80 и ч. 3 ст. 132, закрепляющих категорию «единая система публичной власти». При применении телеологического и системного толкования указанных норм, следует закономерный вывод о понимании единой системы публичной власти как универсального определения всех органов, так или иначе, осуществляющих публичную власть в единую структуру, в которой каждый элемент организационно напрямую или косвенно связан друг с другом, объединен единством целей и задач. Аналогичное суждение закреплено и в п. 7 Заключения Конституционного Суда №1-3 от 16.03.2020 года [6].

Однако до сих пор отсутствует легальное определение термина публичная власть. Сущностные характеристики такого явления позволили бы избежать проблем с толкованием отдельных положений федерального законодательства, регулирующего отдельные органы государственной власти, на предмет отнесения тех или иных субъектов властеотношений к органам



публичной власти, входящих в единую систему. Так в научной литературе встречаются мнения, в соответствии с которыми субъектами публичной власти помимо прочих является народ, а, соответственно, и гражданское общество, так как государство строится по принципу народовластия, по причине чего публичная власть осуществляется в интересах общества, под его контролем и по его запросу [8]; должностные лица соответствующих государственных органов, которые уже отнесены к органам, осуществляющим публичную власть, в соответствии с легальным определением единой системы публичной власти, данным в Федеральном законе от 08.12.2020 №394-ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации», так как также наделены властными полномочиями [5, с. 134-135]. В свою очередь под единством власти понимается целостность системы публичной власти с учетом дифференциации ее подсистем, основанная на эффективном взаимодействии всех компонентов системы [9, с. 20-21].

Безусловно данные научные мнения, основанные на глубокой проработке доктрины конституционного права, имеют свои ярко выраженные теоретически обоснованные преимущества, тем не менее они лишь предлагают расширить перечень субъектов публичной власти взамен легального определения данной категории как единой системы. На основе этого необходимо заключить, что так или иначе любые законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и аналогичные органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти.

Необходимо отметить, что под единством публичной власти понимается не создание вертикальной иерархии органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом невозможно отрицать и то, что влияние каждого уровня осуществления публичной власти друг на друга будет только расти. Тем не менее, например, участие органов государственной власти субъекта в организации и деятельности органов местного самоуправления нельзя считать произвольным вмешательством в другой уровень, так как



изначально преследуется цель создания наиболее оптимальных моделей наиболее эффективного решения публичных функций в интересах населения. Например, проведение прямых выборов во многих муниципальных образованиях являются слишком затратными для местных бюджетов, в то время как установленная законодательством субъекта процедура косвенных выборов такой финансовой нагрузки не несет [4, с. 49-50].

Такой конструктивное решение отечественного законодателя к изменению подхода к пониманию и, соответственно, организации государственной и местной власти, закономерно привело к изменению федерального законодательства. В частности, на смену Федеральному закону от 06.10.1999 года № 184 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Далее – ФЗ № 184) пришел новый Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (Далее – ФЗ № 414). Еще на стадии проекта новый федеральный закон претерпел значительную критику в свой адрес по причине появления значительного количества логических противоречий по поводу своего наименования, структуры, содержания и предмету регулирования.

Так М. С. Саликов обозначил ряд спорных моментов в содержании, на тот момент, проекта нового федерального закона, регулирующего организацию представительных и исполнительных органов государственной власти субъекта. В частности, как уже было установлено, под единой системой публичной власти понимаются как государственные органы субъектов, так и органы местного самоуправления, что наталкивает на мысль о регулировании публичной власти на обоих указанных уровнях, однако ФЗ № 414 содержит недостаточное количество норм, регулирующих органы местного самоуправления, а, соответственно, предполагается, что отдается предпочтение специальному закону, посвященному общим принципам организации местного



самоуправления – Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7, с. 99]. Безусловно, на момент начала 2023 года в активной разработке (на стадии рассмотрения во втором чтении) находится проект нового закона, посвященного организации местной власти, который также в своем названии содержит упоминание о ее принадлежности к единой системе публичной власти. Тем не менее этот факт нисколько не умаляет верно подмеченное ученым-конституционалистом суждение о логическом противоречии названия и содержания ФЗ №414.

Обращаясь непосредственно к органам государственной власти субъектов РФ, необходимо детально рассмотреть наиболее качественные отличия ФЗ №184 и ФЗ №414, так как одним федеральный закон по своему содержанию заменяет другой. Наиболее существенным изменениям подверглась совокупность норм, регламентирующих правовое положение высшего должностного лица субъекта, его места в системе государственной и публичной власти. Так новый федеральный закон закрепил право на существование модели построения исполнительной власти в субъекте, согласно которой Глава (Губернатор) субъекта (новое единое наименование высшего должностного лица субъекта РФ в соответствии с ФЗ № 414) может осуществлять руководство исполнительной властью наравне с высшим органом исполнительной власти субъекта с его отдельным главой [1, с. 20]. Таким образом данная модель теоретически вполне может стать одной из применимых наравне с наиболее распространенной системой, при которой Глава субъекта и возглавляет высший орган исполнительной власти. Это, на наш взгляд, создает элемент диспозитивности, оставленный на самостоятельное усмотрение представительным органам субъектов РФ, как, например, и право введения второго наименования должности главы субъекта, а также нормативного закрепления на уровне регионального законодательства сроков нахождения одного на должности Главы субъекта.



С другой же стороны, видится справедливой критика положения п. 6 ст. 20 ФЗ № 414, согласно которому высшее должностное лицо субъект одновременно замещает государственную должность РФ и государственную должность субъекта РФ, что неизбежно предполагает непосредственное организационное подчинение и подконтрольность федеральным органам государственной власти, так как происходит смещение должностей двух уровней в одной [7, с. 100-101].

Еще одним положением в сторону централизации государственной и, соответственно, публичной власти, как одного из ее ключевых элементов, является повышение степени вовлеченности федеральных органов государственной власти в дела субъектов РФ. В п. 3 ст. 4 ФЗ № 414 закреплено право федеральных органов участвовать в формировании государственных органов субъектов РФ, перечисленных в п. 2 этой же статьи. Такая норма, если следовать пояснительной записке к проекту этого закона следует из толкования положения конституционных норм о возможности участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления по причине их функционального единства как органов публичной власти. Однако нельзя не согласиться с высказанным в научной среде мнением о коллизии указанной нормы с положением ч. 2 ст. 11 Конституции РФ [7, с. 102].

При этом нельзя отрицать тот факт, что ФЗ № 414 имеет ряд преимуществ по отношению к ФЗ № 184, как, например, закрепление двух моделей организации исполнительной власти. Так, помимо прочего, новый закон в п. 8 ст. 4 закрепляет положение о мировых судах, которые осуществляют свою деятельность в пределах судебных районов субъекта, что во многом продолжает принцип разделения властей, которой должен соблюдаться не только на федеральном, но и на региональном уровне [1, с. 21-22].

Таким образом, ФЗ № 414 является одним из ряда новых федеральных законов, усиливающих практику централизации власти. При этом в соответствии с появлением единой системы публичной власти, ее организация



на уровне государственных органов субъектов несет унифицированный характер, соответствующий тем идеям и принципам, которые излагались при разработке этой концепции. Более того, ввиду новых изменений в научной литературе уже активно предлагаются изменения действующего порядка организации органов государственной власти и местного самоуправления в целях обеспечения их единства. Так, например, И. В. Гончаров предлагает распространить практику согласования кандидатов, претендующих на должности начальников отраслевых отделов органов местного самоуправления, с соответствующими региональными органами исполнительной власти субъекта по аналогии с взаимодействием федеральным и региональных отраслевых государственных органов [3, с. 54.].

Список литературы:

1. Александрова, Е. В. Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации: реформирование или совершенствование? / Е. В. Александрова // Пролог: журнал о праве. 2021. № 4(32). С. 16-23.
2. Борисенко, В. И. Поправки в Конституцию Российской Федерации (2020 год) / В. И. Борисенко, Е. Н. Чернышева // Социально-гуманитарные знания. 2021. № 2. С. 31-37.
3. Гончаров, И. В. Об участии органов государственной власти Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления в условиях единой системы публичной власти / И. В. Гончаров // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 51-54.
3. Джимбиев, А. В. Влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации на формирование органов местного самоуправления с точки зрения концепции единой публичной власти / А. В. Джимбиев // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 46-51.
4. Корсун, К. И. Система единой публичной власти в Российской Федерации: конституционное толкование и реальная практика / К. И. Корсун //



Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 3(44). С. 132-136.

5. 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 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 : Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-3 // Соб. законодательства РФ. 2020. N 12. ст. 1855.

6. Саликов, М. С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (есть ли место федерализму?) / М. С. Саликов // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. № 4(34). С. 96-104.

7. Чертков А. Н. Публичная власть в обновленной Конституции [Электронный ресурс] // URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (дата обращения: 19.03.2023).

8. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. №10. С. 19-23.