

Бойченко Елена Михайловна
аспирант кафедры конституционного и
международного права юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

Научный руководитель:
Мархгейм Марина Васильевна
заведующий кафедрой конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор,
(Белгород, Россия)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОРИЕНТИРЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Введение принципа единства публичной власти обусловила разработку нового федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». На основе анализа научных и формальных источников автором выявлены особенности системы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция России, публичная власть, субъект Российской Федерации, орган государственной власти, местное самоуправление

«Право становится субъективным, когда лицо, используя или применяя управомочивающую норму объективного права, вступает в отношения с другими людьми, преследует определенные интересы. Конструкция субъективного права, как она дана потенциально в управомочивающей норме, в законе, устанавливающем субъективное право, наполняется на стадии правоотношения волевой властью заинтересованного субъекта, благодаря чему абстрактное право становится реальным, требующим от его носителя творческой активности, свободно-волевых усилий» (Мальцев Г.В. Социальные основания права: монография. – М.: Норма, 2007. С. 350).

Актуальность темы обусловлена современным состоянием органов государственной власти и местного самоуправления в контексте принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [1].

Термин «публичная власть», который отражен в Российской Федерации, на практике уже использовался ранее. Так, исходя из смысла ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что власть народа осуществляется непосредственно, а также через органы власти, то есть граждане принимают решения по важным вопросам государственной и общественной жизни как напрямую, так и через выбранных представителей. Данное положение находит свое отражение и в абз. 2 п. 2.1 Постановления Конституционного Суда от 09 июля 2002 № 12-П, где указано, что «многонациональный народ России, на основе конституционного принципа народовластия, является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляя ее как напрямую, так и через органы публичной власти» [2]. Таким образом, можно сказать, что именно Конституционный Суд России внес понятие «публичная власть» в текст Конституции, которое отсутствовало ранее.

Следует отметить, что структура единой системы публичной власти включает пять параметров: конституционные формы демократии; основные инструменты реализации публичной власти в лице институтов и органов публичной власти; базовые категории институтов и органов публичной власти; виды институтов и органов публичной власти; внутривидовые организационно-правовые формы институтов и органов публичной власти.

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 414) является важным шагом в реформировании организации публичной власти, принятие которого связано с изменениями в Конституции Российской Федерации, которые были приняты в 2020 году. В настоящее время продолжается процесс приведения действующего законодательства в соответствие с обновленной Конституцией Российской Федерации [3], поэтому сферы организации власти в субъектах Российской Федерации изменения не могли не коснуться. Он устанавливает общие принципы организации публичной власти и регулирует вопросы, связанные с формированием и деятельностью органов власти в субъектах Российской Федерации.

Рассуждая по этому поводу, профессор С.А. Авакьян обращает внимание на то, что публичная власть может осуществляться как российским народом в целом, так и его частью, проживающим на территории субъекта, муниципального образования. Ее осуществляют как избранные народом представители, так и те органы, которые они образуют [4].

Ратчинский В.В. конкретизирует понятие публичной власти как власти социальной: публичная власть – это не просто вид социальной власти, а именно власть институционализированная и легальная [5].

Кушхова Б.З. также рассматривает публичную власть как вид социальной власти через призму ее институтов, однако вносит в ее понимание такой компонент, как население. Согласно определению автора, «публичная власть — это легитимная власть, осуществляемая государственными, муниципальными органами или населением непосредственно» [6].

Согласимся с позицией А.Н. Черткова, который утверждает, что «закрепление категории «публичная власть» в новой редакции Конституции видится важным и своевременным шагом» [7].

В рамках поправок в Конституцию в 2020 году, а именно в ст. 132 утвердилось единство публичной власти. По мнению М.В. Мархгейм, «Новый конституционный феномен «единая система публичной власти» целесообразно исследовать с позиции его структуры, опираясь на понимание системы в качестве упорядоченной совокупности взаимодействующих элементов, отличающейся характеристикой целого. Подспорьем такому анализу служат не только введенные в 2020 г. в конституционный текст положения, но и те, что были в нем изначально. Так, основанием для уровневого структурирования единой системы публичной власти служит конституционное установление ее принципиальных «подсистем», а именно: «система органов государственной власти», «система органов местного самоуправления» (п. «н» ч. 1 ст. 72), «система органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 1 ст. 77). Установление общих принципов двух первых подсистем отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а третьей — к самостоятельному ведению субъекта Российской Федерации в соответствии с диспозицией указанной части ст. 77» [8, с. 68].

Соответственно, публичная власть состоит как из государственных, так и муниципальных органов. Кроме того, они также обязаны взаимодействовать друг другом с целью эффективного решения поставленных задач в интересах населения. В этой связи поддерживаем позицию М.В. Мархгейм о том, что «взаимодействие выступает такой основополагающей идеей, которую целесообразно относить к самостоятельным конституционным принципам» [9, с. 56]. Наряду с этим вновь подчеркнем убежденность, что является «методологически верным интегрирующий подход к устройству власти в России, конституированный в формате единой системы публичной власти, и способным сослужить пользу местному самоуправлению в нашей стране [10, с. 59].

Согласно ст. 133 Конституции органы местного самоуправления выполняют публичные функции и полномочия, имеющие государственное значение, во взаимодействии с органами государственной власти и, конечно, имеют право на компенсацию дополнительных расходов, возникших при их осуществлении.

Организация публичной власти справедливо отнесена к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции). О единстве системы публичной власти и взаимодействии входящих в нее органов указано в ч. 2 ст. 80 Конституции России.

Вместе с тем, внося изменения в ст. 71 о предметах ведения Российской Федерации и в ст. 72 о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, разработчики поправок не унифицировали понятийный аппарат, хотя данная проблема на повестке научных дискуссий. Так, при фактически идентичном подходе в законодательном регулировании одни предметы совместного ведения прямо названы в ст. 72 (п. «д» – природопользование...), другие – с помощью термина «общие вопросы» (п. «е» – общие вопросы воспитания, образования...), третьи – с использованием понятия «координация вопросов» (п. «ж» – координация вопросов здравоохранения).

В то же время содержание категории «публичная власть» осталось нераскрытым.

В законе № 414-ФЗ содержится ряд новелл, касающихся статуса и полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, исполнительных органов власти, депутатов законодательного органа, и другие важные положения. Новая законодательно закреплённая модель предполагает, что федеральные органы государственной власти осуществляют свои полномочия на территории субъекта Российской Федерации во взаимодействии с органами государственной власти и иными государственными органами данного субъекта Федерации, органами местного самоуправления, действующими на территории субъекта Российской Федерации, и в совокупности, входят в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации.

Законом № 414 закрепляются принципы деятельности указанных органов, к которым относятся: обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; верховенство Конституции Российской Федерации; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на всех уровнях; разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти и гарантии финансового обеспечения разграничения полномочий; признание и гарантированность местного самоуправления.

Закон № 414 установил принципы деятельности органов публичной власти, порядок разграничения полномочий между различными уровнями власти, а также провозгласил принцип единства системы публичной власти в

нашей стране. Все это способствует улучшению контроля и усилению ответственности органов публичной власти.

Данный закон содержит новые положения о структуре и функциях органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации. Однако, на наш взгляд, важно отметить, что большая часть действующих правовых норм Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил свою силу), также нашла свое отражение в Законе № 414 еще на стадии его разработки.

Согласно ч. 2 ст. 4 ФЗ № 414 систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган; высшее должностное лицо; высший исполнительный орган; иные органы, образуемые согласно конституции (уставу) субъекта.

Кроме того, отметим, что после принятия Закона № 414 все субъекты Российской Федерации должны были привести свое законодательство в соответствие с этим законом до 01 января 2023 года.

Так, в Белгородской области был принят новый Устав 24 июня 2022 г. Его положения соответствуют нормам Закона № 414.

На основании ст. 5 Устава Белгородской области систему органов государственной власти Белгородской области составляют: Белгородская областная Дума, Губернатор Белгородской области, Правительство Белгородской области и иные исполнительные органы Белгородской области, образуемые в соответствии с Уставом [11].

Законом № 414 введены существенные изменения в положение высшего должностного лица в системе органов власти субъекта Российской Федерации. Так, высшее должностное лицо признается обязательным органом публичной власти, что ранее не было предусмотрено законом. Основы правового статуса высшего должностного лица субъекта так же были подвержены изменениям. Теперь оно вправе именоваться «Главой» либо «Губернатором» соответствующего субъекта, а в городах федерального значения – также «Мэром».

Ранее, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, высшее должностное лицо не было обязательным органом в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и его должность могла быть предусмотрена конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В связи с принятием Закона № 414 был принят Закон Белгородской области, касающийся внесения изменений в некоторые областные законы.

Так, в Закон Белгородской области от 22 марта 2007 года № 105 «О государственных должностях Белгородской области и гарантиях деятельности лиц, их замещающих» в статью 3 было добавлено положение о том, что «в соответствии с принципом единства системы публичной власти Губернатор Белгородской области одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность Белгородской области» [12].

Согласно ст. 20 Устава Белгородской области Губернатор Белгородской области является высшим должностным лицом Белгородской области. В ранее действующем Уставе Белгородской области 31 декабря 2003 года № 108 было указано, что «Правительство Белгородской области возглавляет систему органов исполнительной власти Белгородской области, руководит работой органов исполнительной власти Белгородской области и контролирует их деятельность».

Губернатор Белгородской области осуществляет руководство исполнительной властью в Белгородской области.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что модель построения исполнительной власти базируется на той модели, где высшее должностное лицо субъекта руководит исполнительной властью.

Кроме того, закон № 414 ФЗ по сравнению с ФЗ № 184 более четко урегулировал полномочия главы субъекта Российской Федерации, включая ответственность за формирование регионального правительства.

Согласно ст. 29 Устава Белгородской области в систему исполнительных органов Белгородской области входят Губернатор Белгородской области, Правительство Белгородской области, иные исполнительные органы Белгородской области.

Таким образом, в рамках проведения конституционной реформы в субъектах Российской Федерации, в том числе в Белгородской области, формируется новая институциональная модель системы органов публичной власти. Она позволяет проводить разграничение полномочий между уровнями публичной власти за счет достижения обеспечения, соответствующими, финансовыми и материальными ресурсами, повысить эффективности и ответственность публичной власти за принимаемые решения.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024) // Собрание законодательства РФ. 2021. №52 (часть I). Ст. 8973.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2002 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. № 237. 25 декабря; Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации - Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Запорожскую область и Херсонскую область, опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
4. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. Т. 2. С.332.
5. Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2003. 25 с.
6. Кушхова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2009. 27 с.
7. Чертков А. Н., Вертикали П. О. Публичная власть в современном мире // Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2022. Т. 17. №. 6.
8. Мархгейм М.В. Система публичной власти Российской Федерации: конституционные детерминанты единения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2022. № 8 (147). С. 66-72.
9. Мархгейм М.В. Взаимодействие как конституционный принцип // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 1 (92). С. 54-56.
10. Мархгейм М.В., Бойченко Е.М. Местное самоуправление в системе публичной власти // В сборнике: WISSENSCHAFT UND BILDUNG: IN- UND AUSLÄNDISCHE ERFAHRUNG. 3 Konferenz. Andreas Henze. Gelsenkirchen, 2023. С. 58-62.
11. Устав Белгородской области от 24 июня 2022 года № 189 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3100202206240010> (дата обращения: 30.01.2024).

12. Закон Белгородской области от 28.09.2022 № 215 «О внесении изменений в некоторые законы Белгородской области в связи с принятием Федерального Закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»» // Офиц. интернет-портал правовой информации URL:<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&nd=103130725&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 30.01.2024)

Бутов Андрей Юрьевич,
аспирант кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

Научный руководитель
Нифанов Алексей Николаевич
профессор кафедры конституционного и
международного права юридического института НИУ «БелГУ»
доктор юридических наук, доцент
(Белгород, Россия)

ВАРИАТИВНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ О НАРОДАХ РОССИИ

Аннотация. В работе изложены результаты анализа норм российской Конституции в связи с легализацией положений о таком субъекте правоотношений, как народ; выявлены разновидности заявленного субъекта, а также установлены положения государственного гарантирования столь важного участника общественной и государственной жизни.

Ключевые слова: народ, многонациональный народ, равноправные народы, государствообразующий народ, коренные малочисленные народы.

«Провозглашая цели, намечая программу развития государства политический режим (государственная власть) дает важную информацию о себе, заявляет о своих ценностях и приоритетах, показывает народу куда он ведет гражданское общество» (Мальцев Г.В. Социальные основания права: монография. – М. Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 696).