

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гунич С.В.¹

Ключевые слова: социальная власть, публичная власть, единая система публичной власти, органы государственной власти, государственные органы, институт местного самоуправления, правовое регулирование, демократия.

Аннотация.

Цель работы: анализ принятых нормативных правовых актов, определяющих общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, с позиции соответствия их содержания доктринальным положениям и конституционным принципам народовластия, разработка предложений по их совершенствованию.

Метод исследования: при проведении исследования широко применялись как общенаучные, так и специальные методы научного познания. Достижение поставленной в работе цели стало возможным в значительной мере благодаря использованию формально-логического и сравнительно-правового методов, а также метода обобщения правовых доктрин в сочетании с системным анализом законодательства, составляющего основу исследуемой сферы правового регулирования.

Результаты исследования: проведена оценка формирующейся правовой базы, определяющей основы функционирования провозглашенной конституционным актом государства единой системы публичной власти. Выявлены недостатки закона, устанавливающего общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, а также несоответствие содержания его наименованию. Сформулированы предложения по совершенствованию методов правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере установления системы органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Аргументирована целесообразность принятия самостоятельного нормативного правового акта, регламентирующего механизм обеспечения единства системы публичной власти в России. Даны рекомендации по принятию мер, необходимых для согласованного взаимодействия органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-3-9-15

Введение и постановка задачи

Введение в сферу конституционно-правового регулирования категории единой системы публичной власти в Российской Федерации потребовало переосмысления принципов организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. На фоне этого, помимо внесения поправок непосредственно в текст Конституции России, которая регламентирует в своей основе процесс функционирования федеральных органов, возникла необходимость принятия либо ревизии иных элементов правовой системы. Ведь именно их содержание призвано наполнять смыслом провозглашенное единство, в особенности в сфере организации системы управления на региональном и местном территориальных уровнях.

Так, в первую очередь законодательную регламентацию получили организационно-правовые основы формирования и деятельности конституционного государственного органа, на который возложена задача по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней

и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства — Государственного Совета Российской Федерации². Отметим, что именно в указанном нормативном правовом акте закреплено и само понятие рассматриваемой системы, одним из элементов которой сразу после федеральных органов названы органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Очевидно, что в качестве следующего шага, который стал необходим на пути формирования правовой базы для практического воплощения принципа единства системы публичной власти, последовал пересмотр основ их деятельности.

В результате на смену нормативному правовому акту, содержащему общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

¹ Гунич Сергей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России, г. Хабаровск, Российская Федерация. E-mail: sertylio@mail.ru

² Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

Федерации³, пришел федеральный закон, определяющий, как следует из его наименования, общие принципы организации публичной власти в названных административно-территориальных образованиях⁴. С позиции структурного единства органов публичной власти, формируемого в пределах суверенного федеративного государства, включающего в себя в том числе и территорию его субъектов, подобное нововведение представляется очень даже логичным. Однако анализ содержательной стороны вновь принятого закона позволяет выявить некоторые вызывающие недоумение вопросы, попытка постановки и решения которых будет предпринята в настоящей статье.

Общие положения о содержании категорий «публичная власть» и «система публичной власти»

Признавая существование отдельных семантических аспектов, приписываемых категории публичной власти, вне всякого сомнения, однозначно можно выделить ее социальный характер, направленный на удовлетворение потребностей каким-либо образом обособившегося коллектива в различных сферах деятельности его членов. Не случайно, например, В.В. Комарова выделяет публично-плебисцитарную, государственную, муниципальную, корпоративную и иные формы ее общественного проявления [1, с. 37]. Тем не менее, как верно заявляет Б.З. Кушхова, конституционно-правовая наука в качестве публичной власти традиционно воспринимает власть государственную, осуществление которой направлено на реализацию функций государства в интересах проживающего в пределах его границ населения и которая вполне способна обходиться без дублирующего наименования [2, с. 84].

Однако целый ряд ученых все же высказывают необходимость законодательного признания не укладывающихся в триединую концепцию организации системы государственной власти президентской, контрольно-надзорной, банковско-финансовой, медийной и некоторых других форм реализации социальной власти [3, 4 и др.]. О конституционном закреплении некоторыми зарубежными государствами, наряду с тремя традиционными, избирательной, гражданской и иных ветвей общественной власти пишет один из ведущих исследователей этой области В.Е. Чиркин [5, с. 124]. Подобное, как представляется, позволяет определить каждую из них в качестве самостоятельного направления осуществления публичной власти.

Практическое применение рассматриваемого термина в российской действительности было вызвано обособлением института местного самоуправления и, в частности, конституционным выделением соответствующих органов из системы органов государственной власти. Объясняется это тем, что в плане реализации власт-

ных полномочий муниципалитеты обладают всеми признаками государственного образования, а местное самоуправление представляет собой способ организации и осуществления на его территории общественной (социальной) власти. Как следствие, публичная власть, по замечанию О.А. Воробьевой, стала восприниматься в качестве более широкого понятия, раскрывающего тождество природы непосредственно государственной воли и власти, реализуемой в границах муниципальных образований [6, с. 12].

Исходя из демократической основы организации конституционного строя, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации выступает ее многонациональный народ, можно утверждать, что именно российская нация выступает необходимым звеном, обеспечивающим единство функционирования механизма публичной власти вне зависимости от территориальной организации государства. Проявлять же себя этот механизм может как в непосредственной деятельности населения отдельных административных образований, так и посредством учреждения производных от народа органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Можно предположить, что в первом случае роль правового объединяющего начала способен сыграть институт единого гражданства, а практического — развитие гражданского общества, сформированное на основе, как выразился В.В. Пылин, «эффективной самодетельности населения» [7, с. 22]. Действительно, равенство правового статуса граждан Российской Федерации, культивируемого на принципах реализации власти большинства с учетом интересов меньшинства, уважения прав и свобод человека и гражданина, сохранения общероссийской культурной идентичности и т. п., активное участие соотечественников в жизнедеятельности всего общества способны обеспечить подлинное единство непосредственной формы осуществления публичной власти. Однако при детальном анализе второго направления реализации народовластия ситуация до некоторых пор представлялась не столь консолидированной.

Так, в российской конституции провозглашена относительная самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и уж тем более к учету может быть принято то, что за скобки системы организации государственной власти выводятся органы местного самоуправления. Подобное способно навести на мысль о некоторой разобщенности опосредованной формы осуществления народом своей власти, что отмечалось некоторыми исследователями [8], а иногда проявляло себя и в практической реализации отдельных правовых предписаний⁵.

Именно это, как представляется, породило необходимость внедрения в правоприменительную практику такой интегрирующей категории, как «единство системы публичной власти». Притом заметим, что системообра-

³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

⁵ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

зующий признак характерен именно для органов, реализующих публичные полномочия, и неприменим к многонациональному народу, единому как таковому. Из этого следует, что о необходимости формирования дополнительного правового механизма, направленного на обеспечение единства публичной власти, можно говорить применительно лишь к регламентации деятельности ее системы, в рамках осуществления второй из отмеченных форм (опосредованной) проявления власти населением страны.

Предмет правового регулирования при определении общих принципов организации публичной власти в субъектах Российской Федерации

Возвращаясь к рассматриваемому законодательному акту, можно сделать вывод о том, что предметом его правового регулирования должны выступать общественные отношения, возникающие в связи с реализацией публичной власти в субъектах Российской Федерации как одной из территориально обособленных форм проявления народовластия. Тем самым в его содержании, помимо регламентации основ организации и деятельности производных от населения субъекта (источника публичной власти) органов государственной власти, необходимо было отразить возможности непосредственного осуществления народом своей власти, а равно и его участия в осуществлении такой территориальной разновидности государственной власти. Отметим, что подобное решение совершенно справедливо находит свое воплощение в законе, определяющем общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации — аналогичной формы проявления народовластия в пределах обособленной территории государства⁶.

Учитывая приведенные ранее рассуждения, можно предположить, что рассматриваемый закон должен все же именоваться: «Об общих принципах организации системы публичной власти...», а еще лучше — «Об общих принципах организации системы органов публичной власти в субъектах Российской Федерации». Однако и в этом случае сохраняются некоторые противоречия. Все дело в том, что на территории субъектов Российской Федерации, в отличие от муниципальных образований, осуществляется полноценная государственная власть, одним из конституционных принципов организации которой выступает разделение ее на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Именно этот принцип, в числе прочих, провозглашен в рассматриваемом законе в качестве принципа деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации.

Тем не менее каких-либо общих принципов организации органов, относящихся к судебной ветви государственной власти, названный законодательный акт в себе не содержит. Более того, он их не отмечает среди элементов при определении системы органов государственной

власти субъекта Российской Федерации. Оговоримся, что конституционные (уставные) суды все же могут быть отнесены к числу поименованных «иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации», частично заполняя тем самым отмеченную ветвь. Однако реализуемый в настоящее время процесс упразднения данного института лишает хоть какого-либо юридического значения такую расширительную формулировку.

Деятельность мировых судей субъекта Российской Федерации, упоминание о которых все же присутствует в данном правовом акте, осуществляется, как в нем же подчеркивается, в соответствии с законодательством Российской Федерации о судебной системе, другими федеральными конституционными и федеральными законами. Становится очевидным, что принятый федеральный закон все так же определяет общие принципы организации и деятельности лишь законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В качестве оправдания столь поспешных действий законодателя, не укладывающихся в рамки приведенных логических рассуждений, можно выделить два не слишком утешающих умозаключения.

Определение публичной власти с позиции включения в ее систему органов, не относящихся к трем ветвям государственной власти

Первое рассуждение заключается в том, что высшее должностное лицо с момента вступления в силу соответствующих норм права становится обязательным элементом системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Разумеется, подобное нововведение могло бы свидетельствовать о невозможности сохранения прежнего наименования закона, если бы данное должностное лицо, по аналогии с главой государства, не входило в структуру ни законодательного, ни высшего исполнительного органов государственной власти. Вопреки этому, это должностное лицо прямо отнесено к числу элементов системы исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом диспозитивная возможность непосредственно возглавить высший исполнительный орган или учредить в этих целях должность председателя, в случае конституирования актом субъекта Российской Федерации последнего варианта, вызывает еще больше вопросов. Во-первых, это все же не исключает высшее должностное лицо из формируемой в субъекте Российской Федерации системы исполнительной власти. То есть в рассматриваемом аспекте это никоим образом не могло отразиться на наименовании рассматриваемого нормативного правового акта. Во-вторых, подобный подход способен привести, вопреки ожиданиям, к расколотости действий в достаточной степени разветвленной системе органов исполнительной власти. Ведь такой председатель, замещая руководящую должность в высшем исполнительном органе, по своей сути является главой всей исполнительной власти. Какова же будет

⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

роль высшего должностного лица, структурно относящегося к данной ветви, и как они будут делить распорядительные полномочия, остается только догадываться. Прежнее положение закона, предусматривающее, что в случае формирования данной должности соответствующее должностное лицо обязательно наделяется и полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представляется в этой связи более оправданным. Ну и, в-третьих, столь опрометчивое решение, по всей видимости, будет обременять бюджет субъекта Российской Федерации необходимостью финансирования деятельности данного должностного лица. Управленческие же выгоды от воплощения такого положения в действительность представляются весьма туманными.

Не может быть принято в расчет и право формирования органов, не являющихся ни законодательными, ни исполнительными, осуществляемое в рамках реализации полномочий по самостоятельному установлению системы органов государственной власти и иных государственных органов субъекта Российской Федерации. Прежде всего отметим, что такая возможность была предусмотрена и прежним механизмом правового регулирования, что само по себе не повлекло пересмотра наименования формирующего его акта. А кроме того, принятый федеральный закон опять-таки не содержит ни принципов организации, ни принципов деятельности каких-либо из отмеченных органов. Появившаяся же глава «Иные государственные органы субъекта Российской Федерации» содержит, в своей основе, исключительно ссылочные нормы, акцентирующие внимание лишь на возможности создания таких органов, а также регламентации их правового положения, порядка формирования, задач, полномочий и гарантий деятельности как федеральным, так и региональным законодательством. Все это подтверждает расширение предмета правового регулирования, заявленного в наименовании рассматриваемого федерального закона по сравнению с содержанием его норм.

Употребление категории «публичная власть» в качестве акцента на системном единстве функционирования государственных органов

В качестве второго оправдательного умозаключения для использования столь широкого наименования, как представляется, следует отметить стремление законодателя акцентировать внимание все же на единстве именно системы публичной власти в России. Тогда, учитывая уже упомянутое ранее определение, включающее в себя всю совокупность органов государства, можно выделить два направления, подлежащих отражению при формировании правовой основы функционирования такой системы на региональном уровне. Первое — закрепление основ организации и деятельности органов, осуществляющих государственно-властные полномочия в пределах территории субъектов Российской Федерации с позиции их единства. При этом необходимо учитывать, что Конституция Российской Федерации провозглашает самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Следовательно, о буквальном единстве системы публичной вла-

сти в этом случае можно говорить применительно лишь к той или иной ветви государственной власти, либо в смысле их согласованного взаимодействия.

Так, единство судебной системы определяется Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом⁷. Думается, что именно в этой связи соответствующие положения не нашли отражения в рассматриваемом федеральном законе. О весьма условном единстве системы органов представительной власти можно говорить только с позиции осуществления законодательного регулирования тех сфер деятельности, которые лежат в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что, как представляется, в достаточной степени урегулировано конституционным актом государства. Единство системы исполнительной власти также получает прямое закрепление в Конституции России и реализуется в уже отмеченных пределах ведения. Становится очевидным, что ничего принципиально нового в сферу организации и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации принятый закон не привносит. Отмеченные же в нем формы взаимодействия между некоторыми из этих органов, растекающиеся к тому же на всю систему органов публичной власти, включая местное самоуправление, должны, по всей видимости, составлять предмет правового регулирования самостоятельного нормативного правового акта.

Второе направление может быть сведено к желанию распространить принцип единства системы публичной власти в том числе на деятельность и иных государственных органов, которые могут быть образованы на территории субъектов Российской Федерации. В таком случае окончательно заходит в тупик вопрос правомерности разделения государственного аппарата на органы государственной власти, осуществляющие от имени населения непосредственно властные функции, и иные государственные органы, деятельность которых, по идее, носит вспомогательный характер и направлена на обеспечение реализации полномочий органами государственной власти и лицами, замещающими государственные должности.

Очевидно, что первые из них, образуя систему органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и исчерпывая собой провозглашенные Конституцией Российской Федерации ветви государственной власти, безусловно, могут быть причислены к системе публичной власти. Деятельность же вторых, без сомнения, обладает характером публичности, однако, по общему замыслу, должна быть лишена признака, позволяющего относить эти органы к властным структурам. Это, в свою очередь, само по себе не позволяет рассматривать их в числе органов публичной власти, по крайней мере, в существующем на сегодняшний день в отечественной юриспруденции понимании содержания данных терминов [9, 10 и др.].

⁷ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

Подтверждение справедливости такого вывода можно найти еще и в том, что исключительно властная деятельность, составляя основу функционирования государства, нуждается в непрестанном внимании со стороны образующего его населения. Именно в этой связи, как провозглашено в конституционном акте страны, установление системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, равно как и определение структуры органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с общими принципами, закрепляемыми соответствующими федеральными законами. В отношении иных государственных органов, особенно образуемых на региональном уровне, подобное предписание отсутствует.

При этом, как закреплено в Конституции России, в установлении таких принципов нуждаются лишь представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 77) и организация местного самоуправления (ч. 1 ст. 131). Установление судебной системы, как уже было отмечено ранее, конституция относит к собственному ведению (ч. 3 ст. 118). Кроме того, как показывает практика, организация и деятельность «иных» государственных органов, формируемых в субъекте Российской Федерации, так или иначе будет регламентирована отдельным законодательным актом, о чем, собственно, и свидетельствуют исключительно ссылочные нормы, содержащиеся в соответствующей главе рассматриваемого федерального закона.

Из всего вышесказанного следует, что регламентация процесса функционирования единой системы публичной власти должна происходить в рамках самостоятельного федерального закона, а не растворяться в общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Думается, что попытка обособленного регулирования организации публичной власти в границах отдельно взятых территорий не соответствует принципу правовой определенности и размывает предмет регулирования рассматриваемого федерального закона. Представляется достаточно странным, когда законодатель, определяя общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, из раза в раз вынужден упоминать не только выходящие за ее пределы федеральные органы государственной власти, но еще и органы местного самоуправления, определять порядок участия в решении их задач и т. п.

Выводы по результатам проведенного исследования

Таким образом, ограничившись лишь территорией субъектов Российской Федерации при исследовании правового механизма организации и функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

1. Необходимо добиться однозначности в подходах к пониманию таких правовых категорий, как «публичная власть» и «система публичной власти». Первую, в контексте изложенного, предлагается рассматривать в качестве разновидности социальной власти, реализуемой как непосредственно самим населением территориально обособленных административных образований (государство,

субъекты федерации, муниципальные образования и др.), так и от их имени властными органами. К таким территориям, помимо традиционных, на сегодняшний день могут быть отнесены федеральные территории, в пределах которых уже существуют особенности организации публичной власти. В их же число могут быть включены и территории, в границах которых осуществляется территориальное общественное самоуправление.

Система же публичной власти, как это закреплено действующим законодательством, включает в себя совокупность органов, производных от источника власти, реализующих на основе согласованного функционирования и взаимодействия функции по обеспечению жизнедеятельности населения, защите их прав и свобод и др. При этом, например, в сфере государственного управления публичная власть проявляет себя не только в деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, но и в иных формах (президентская, избирательная, контрольно-надзорная и т. п.).

2. Полноценное функционирование единой системы публичной власти требует принятия на федеральном уровне самостоятельного законодательного акта, регламентирующего основы взаимодействия входящих в нее органов. Именно в нем необходимо определить понятие единой системы публичной власти, зафиксировать ее элементы, а также формы их согласованной деятельности. Данная мера позволит не размывать соответствующий предмет правового регулирования по множеству законов, устанавливающих основы формирования, полномочия и иные принципы организации и деятельности взятых в отдельности органов, осуществляющих публичные полномочия на различных уровнях организации власти. Подобное, вне всякого сомнения, в значительной степени будет способствовать соблюдению принципа правовой определенности при осуществлении регулирования общественных отношений в правовом российском государстве.

3. Следует вернуться к прежнему наименованию федерального закона, устанавливающего, как это прямо указано в Конституции Российской Федерации, общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, добавив, однако, указание на регламентацию в нем еще и общих принципов деятельности этих органов. В существующем же виде название не соответствует содержанию включенных в него норм, поскольку последние не определяют принципов организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Попытка уточнения предмета правового регулирования посредством введения в наименование рассматриваемого закона категории «система» также не сможет увенчаться успехом, поскольку в тексте не формулируются основы организации иных государственных органов, образуемых в субъектах Российской Федерации, составляющих, тем не менее, неотъемлемый элемент единой системы публичной власти в Российской Федерации.

4. При формальном закреплении в рамках рассматриваемого закона системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо четко придерживаться провозглашаемого как в Конституции РФ, так и в самом законе принципа разделения

государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Исходя из этого, ее должны составлять: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный и иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации; мировые судьи. При этом на обязательности включения в устанавливаемую субъектами самостоятельно (как это закреплено в федеральном конституционном акте) систему органов государственной власти должности высшего должностного лица настаивать не приходится. Это не только в известной мере лишает их упомянутой самостоятельности, но и ведет к необоснованному (помимо их желания) расходованию бюджетных средств, необходимых для содержания соответствующего аппарата.

Кроме того, следует отметить, что в связи с происходящим упразднением института конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации указание в принятом законе на возможность включения в отмеченную систему иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, видится излишним. Очевидно, что в свете действующего правового регулирования иные органы, обладающие государственно-властными полномочиями, могут быть образованы субъектом Российской Федерации исключительно при определении системы органов, относящихся к исполнительной ветви государственной власти. Таким образом, предлагаемая формулировка представляется более уместной. При этом, соглашаясь в целом с высказанным А.М. Цалиевым мнением о наметившейся тенденции на необоснованное ограничение в подобном вопросе самостоятельности региональной государственной власти, дискуссия по нему остается за скобками проведенного в рамках настоящей статьи исследования [11, с. 40].

5. Представляется целесообразным отказ от попытки «попутной» регламентации в тексте рассматри-

ваемого федерального закона принципов организации иных государственных органов субъекта Российской Федерации. По сути, она сводится лишь к упоминанию о присущей субъектам и определяемой основами конституционного строя российского государства такой возможности, а также отсылке к нормативным правовым актам, регламентирующим основы их функционирования. К процессу же непосредственного регулирования деятельности таких органов и должностных лиц, например, на федеральном уровне, можно причислить законы, которые содержат нормы, определяющие организацию и правовой статус избирательных комиссий, контрольно-счетных и иных органов, уполномоченных по правам человека и правам ребенка, а также других должностных лиц, осуществляющих защиту прав отдельных категорий граждан на территории субъектов. На региональном уровне в числе таковых могут быть отмечены специализированные правовые акты, регулирующие, к примеру, деятельность конституционных (уставных) советов, создание которых допустимо при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, следует не согласиться со стремлением законодателя унифицировать процесс реализации публичной власти посредством определения общих принципов одной лишь сферы ее проявления — организации и деятельности территориально обособленных органов социального управления. Практическое воплощение сформулированных в настоящей статье предложений позволит, не противореча канонам демократизма, регламентировать процесс реализации конституционных установлений о единстве системы публичной власти в Российской Федерации, чего, в сущности, и требует особенно актуальный сегодня принцип правовой определенности. Это же, в свою очередь, в большей степени будет отвечать и доктринальным положениям науки конституционного права.

Литература

1. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36—46.
2. Кушхова Б.З. Публичная власть: субъектный состав и структура // KANT. 2015. № 1 (14). С. 84—88.
3. Чепурнова М.Н. Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 86—94.
4. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. Политологические науки. 2018. № 4 (33). С. 7—13.
5. Чиркин В.Е. Статьи 10 и 11 Конституции Российской Федерации: три или четыре ветви государственной власти в России? // Государство и право. 2018. № 9. С. 124—128.
6. Воробьева О.А., Шарафутдинов И.Р. Принципы публичной власти // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2017. № 2 (29). С. 12—15.
7. Пылин В.В. Гражданское общество и государство: проблемы и пути развития // Управленческое консультирование. 2015. № 6. С. 16—23.
8. Лукьянова В.Ю., Павлушкин А.В. Мониторинг законодательства Российской Федерации: динамика и тенденции развития в постсоветский период // Мониторинг правоприменения. 2021. № 2 (39). С. 4—12; № 3 (40). С. 4—10.
9. Баранов П.П. Новеллы законодательного закрепления принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 1. С. 81—87.
10. Николаев К.А., Николаев В.К. Термины «государственный орган», «орган государственной власти», «орган государственного управления»: что вкладывать в их содержание? (Приглашение к дискуссии) // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2017. № 1 (14). С. 7—15.
11. Цалиев А.М. О судебной власти в России (в свете конституционных новелл) // Российский судья. 2021. № 4. С. 35—40.

QUESTIONS OF THE ORGANISATION OF PUBLIC GOVERNMENT IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Sergei Gunich⁸

Keywords: social power, public government, single public government system, public authorities, government agencies, institution of local self-government, legal regulation, democracy.

Abstract.

Purpose of the work: analysing the adopted legal regulations determining the general principles of the organisation of public government in the subjects of the Russian Federation for compliance of their content with doctrinal provisions and constitutional principles of democracy, developing proposals for their improvement.

Method of study. Both general and special scientific cognition methods were widely used in carrying out the study. The achievement of the goal of the work became possible, to a large extent, due to using the formal historical and comparative legal methods as well as the method of generalisation of legal doctrines combined with a system analysis of the laws comprising the base of the studied area of legal regulation.

Results of the study. An assessment of the legal foundation framework under formation determining the basics of functioning of the single public government system declared by the Constitutional Act of the State is carried out. The shortcomings of the law establishing the general principles of the organisation of public government in the subjects of the Russian Federation as well as a discrepancy between its content and its denomination are identified. Proposals for improving the methods of legal regulation of social relations forming in the field of establishment of the system of public authorities in republics, krais, oblasts, cities of federal importance, the autonomous oblast, autonomous districts, are put forward. Arguments are advanced in favour of the advisability of passing an independent legal regulation governing the mechanism for securing the unity of the public government system in Russia. Recommendations are given for taking measures needed for a coordinated interaction of public authorities, other government agencies and local self-government bodies.

References

1. Komarova V.V. Konstitutsionnaia sistema vlasti Rossii i printsip razdeleniia vlastei. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2017, No. 9, pp. 36–46.
2. Kushkhova B.Z. Publichnaia vlast': sub'ektnyi sostav i struktura. KANT, 2015, No. 1 (14), pp. 84–88.
3. Chepurnova M.N. Sushchnost' i sodержanie konstitutsionnogo printsipa razdeleniia vlastei v Rossiiskoi Federatsii. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii, 2019, No. 2, pp. 86–94.
4. Avak'ian S.A. Struktura publichnoi vlasti v Rossii: problemy formirovaniia i razvitiia. Vestnik Sibirskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii. Politologicheskie nauki, 2018, No. 4 (33), pp. 7–13.
5. Chirkin V.E. Stat'i 10 i 11 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii: tri ili chetyre vetvi gosudarstvennoi vlasti v Rossii? Gosudarstvo i pravo, 2018, No. 9, pp. 124–128.
6. Vorob'eva O.A., Sharafutdinov I.R. Printsipy publichnoi vlasti. Vektor nauki Tol'iattinskogo gosudarstvennogo universiteta, seriia: Iuridicheskie nauki, 2017, No. 2 (29), pp. 12–15.
7. Pylin V.V. Grazhdanskoe obshchestvo i gosudarstvo: problemy i puti razvitiia. Upravlencheskoe konsul'tirovanie, 2015, No. 6, pp. 16–23.
8. Luk'ianova V.Iu., Pavlushkin A.V. Monitoring zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii: dinamika i tendentsii razvitiia v postsovet'skii period. Monitoring pravoprimeneniia, 2021, No. 2 (39), pp. 4–12, No. 3 (40), pp. 4–10.
9. Baranov P.P. Novelly zakonodatel'nogo zakrepleniia printsipa edinstva publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii. Severo-Kavkazskii iuridicheskii vestnik, 2022, No. 1, pp. 81–87.
10. Nikolaev K.A., Nikolaev V.K. Terminy "gosudarstvennyi organ", "organ gosudarstvennoi vlasti", "organ gosudarstvennogo upravleniia: chto vkladyvat' v ikh sodержanie? (Priglasenie k diskussii). Aktual'nye problemy sovremennosti: nauka i obshchestvo, 2017, No. 1 (14), pp. 7–15.
11. Tsaliev A.M. O sudebnoi vlasti v Rossii (v svete konstitutsionnykh novell). Rossiiskii sud'ia, 2021, No. 4, pp. 35–40.



⁸ Sergei Gunich, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Constitutional Law Disciplines of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Khabarovsk, Russian Federation. E-mail: sertylio@mail.ru