

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В. А. Лебедев, *lebedev_va@bk.ru*
Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, их место и роль в системе публичной власти современной России. Анализируются статьи Конституции РФ, законов о Государственном Совете РФ, об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нового закона о публичной власти в субъектах РФ.

Ключевые слова: Конституция РФ, органы государственной власти, публичная власть, государственная власть, система органов государственной власти субъектов РФ.

Для цитирования: Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ в единой системе публичной власти // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23. № 1. С. 95–100. DOI: 10.14529/law230113.

Original article
DOI: 10.14529/law230113

STATE AUTHORITIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC POWER

V. A. Lebedev, *lebedev_va@bk.ru*
Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA), Moscow, Russia

Abstract. The article discusses the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation, their place and role in the system of public power in modern Russia. Articles of the Constitution of the Russian Federation, laws on the State Council of the Russian Federation, on the general principles of organizing legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation, a new law on public authority in the constituent entities of the Russian Federation are analyzed.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, public authorities, public power, state authority, the system of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation.

For citation: Lebedev V. A. State authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the unified system of public power. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2023, vol. 23, no. 1, pp. 95–100. (in Russ.) DOI: 10.14529/law230113.

Рассматривая органы государственной власти субъектов РФ и определяя их место в единой системе публичной власти, необходимо учитывать ряд обстоятельств, помогающих понять те предпосылки, без учета которых можно провести анализ этой достаточно непростой проблемы.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-

ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» внес поправки в Конституцию РФ и теперь используются два понятия – «публичная власть» и «государственная власть». Закономерен вставший перед наукой конституционного права вопрос о соотношении этих понятий, поскольку в юридической литературе советского и постсоветско-

го периода некоторые авторы эти понятия отождествляли [9, с. 126; 2, с. 84].

В законодательстве также отсутствовало легальное определение понятия «публичная власть», и только Конституционный Суд РФ в своих постановлениях от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», от 15 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» неоднократно его использовал: «...территориальное устройство государства как способ организации публичной власти»; «уровень публичной власти»; «...публичная власть может быть и муниципальной...».

Оставляя в стороне рассмотрение различных точек зрения на соотношение понятий «государственная власть» и «публичная власть», изложенных в литературе, отметим, что публичная власть в нашей стране неразрывно связана с властью народа [6, с. 5; 5, с. 16].

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 [1, с. 355].

И если до внесения последних поправок в Конституцию РФ в ее тексте о публичной власти ничего не говорилось, то о государственной власти, ее организации Конституция РФ упоминает несколько раз. В тексте Конституции РФ употребляются такие словосочетания, как «власть народа», «власть в Российской Федерации» (ст. 3), «государственная

власть в Российской Федерации», «государственная власть в субъектах Российской Федерации» (ст. 10, 11). В Конституции говорится об органах государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов (ч. 1 ст. 77). В то же время в ее тексте закреплен принцип единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5) и разделения властей (ст. 10).

Из анализа этих двух конституционных норм можно сделать вывод о том, что названные принципы распространяются и на федеральные органы государственной власти, и на органы государственной власти субъектов РФ, несмотря на то, что они организованы по-разному.

Конституцией РФ организация публичной власти отнесена к ведению Российской Федерации, а осуществление согласованного функционирования и взаимодействие входящих в нее органов согласно ч. 2 ст. 80 обеспечивает Президент РФ. В ч. 3 ст. 131 закреплено, что «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом». Для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти Президент РФ формирует Государственный Совет Российской Федерации (п. «е. 5» ст. 83).

В ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» законодатель сформулировал понятие единой системы публичной власти, состоящей из федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления» (ч. 1 ст. 2).

В приведенном в законе определении публичной власти акцент сделан на ее организационный аспект (власть органов государственной власти и органов местного самоуправления), которые в своей совокупности образуют единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132).

Представляется, что рассуждая о системе публичной власти в субъекте РФ, следует иметь в виду принцип относительности систем. Суть его заключается в том, что любая система является частью другой, более широ-

кой системы, и в то же время может включать в себя и иные подсистемы [7, с. 5].

К примеру, в единую систему публичной власти входит государственная власть, ветви которой – законодательная, исполнительная и судебная – самостоятельны и в своей совокупности сами образуют систему государственной власти, в которую входят и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В свою очередь, система органов публичной власти субъекта РФ является элементом системы органов публичной власти РФ. Следовательно, необходимо различать федеральную государственную власть как единственную суверенную власть в обществе, действующую от его имени, и публично-государственную (собственную) власть субъекта федерации. Все основные элементы организации государственной власти субъектов РФ закреплены в федеральной Конституции.

Рассматривая систему публичной власти субъекта РФ, необходимо отметить, что в научной литературе традиционно считается, что федеральный уровень и уровень субъектов РФ составляют подсистему публичной власти – государственную власть. Другая подсистема местного уровня осуществляется органами местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), расположенные на его территории.

Органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, содействуют развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). К ним следует отнести представительные органы, глав, местные администрации и иные органы муниципальных образований, общественные институты, которые непосредственно осуществляют властные функции. Исходя из вышесказанного, система публичной власти включает в себя государственные органы и органы местного самоуправления, находящиеся на территории субъекта Российской Федерации.

Как разъяснил в своем заключении Конституционный Суд Российской Федерации, государственную власть и местное самоуправление характеризует публичный характер (что следует из принципа народовластия),

а также функциональное единство, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления по реализации конституционных функций государства. Следовательно, можно говорить о двух уровнях публичной власти – государственной и органов местного самоуправления, которые действуют одновременно, дополняя друг друга, обеспечивая ее единство [6, с. 5].

На федеральном уровне государственную власть осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Конституция РФ не содержит перечня органов государственной власти, которые должны быть образованы в ее субъектах. Это право самих субъектов. В Конституции только закреплено, что система органов государственной власти субъектов РФ должна соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом (ч. 1 ст. 77). В то же время следует учитывать, что согласно п. «н» ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Как видим, в Конституции РФ отражено не только право федерации принимать участие в установлении этой системы, но и закреплена возможность субъектов в определении вышеуказанных принципов, а также право субъектов оказывать свое влияние на деятельность федеральных органов [3, с. 85].

Таким образом, можно констатировать, что у субъектов РФ есть своя собственная власть, действующая на той же территории, на которой действует государственная власть Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ. Конституция РФ фиксирует, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77). А свои полномочия органы государственной власти субъектов Федерации реализуют во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти [4, с. 5].

В развитие этой конституционной нормы (ч. 1 ст. 77) был принят Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184). За время его существования в него было внесено более двухсот поправок. В декабре 2021 года был принят Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414). Не анализируя подробно принятый закон, отметим, что в его текст переместился ряд положений, содержащихся в ФЗ № 184.

Среди наиболее важных изменений отметим, что в законе закреплена модель организации и деятельности органов публичной власти в субъектах РФ. Ряд принципов, которые были закреплены в ФЗ № 184, получили отражение в ст. 2 ФЗ № 414.

В законе установлены система органов государственной власти субъекта РФ, порядок разграничения и передачи полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. В законе нашли отражение новый статус и полномочия высшего должностного лица субъекта РФ, исполнительных органов власти, депутатов законодательного органа и другие важные положения.

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

Высшее должностное лицо законом включается в систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации наряду с высшим исполнительным органом субъекта РФ и иными исполнительными органами субъекта РФ (ч. 1 ст. 31). При этом закон устанавливает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе непосредственно возглавить высший исполни-

тельный орган субъекта Российской Федерации или учредить должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 32 ФЗ № 414).

В случаях учреждения соответствующей должности председатель высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации входит в состав высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, назначается и освобождается от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и замещает государственную должность субъекта Российской Федерации. Председатель организует работу высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации [8, с. 31–36].

Изменилось и наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Теперь он называется «глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 20 ФЗ № 414). Высший исполнительный орган субъекта РФ называется «правительство» и дальше идет наименование субъекта. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может устанавливаться другое дополнительное наименование высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 20, ч. 3 ст. 32 ФЗ-№ 414).

В соответствии с основными законами субъектов на их глав возложены руководство исполнительной властью, определение системы и структуры исполнительных органов. Новое законодательство не предусматривает число сроков замещения должности главы субъектов, а содержит лишь требование, чтобы каждый его срок не превышал пяти лет. Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть избран гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Высшему должностному лицу субъекта РФ запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и

ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ч. 3 ст. 20 ФЗ № 14).

В соответствии с принципом единства системы публичной власти высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Российской Федерации (п. 6 ст. 20), становится связывающим звеном в вертикали власти.

Для достижения цели, поставленной перед органами публичной власти, Конституция РФ обязывает органы государственной власти и местного самоуправления взаимодействовать между собой. Механизм такого взаимодействия закреплен в Конституции РФ. О

глубокой системной взаимосвязи элементов публичной власти субъекта РФ свидетельствует и тот факт, что органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132).

В заключении отметим, что система органов государственной власти субъекта РФ является элементом единой системы публичной власти РФ, в которой каждый уровень власти действует на своей территории самостоятельно и в пределах своих полномочий.

Список источников

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. Т. 2. 864 с.
2. Григорян Л. А. Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления // Советское государство и право. 1969. № 3. С. 83–92.
3. Лебедев В. А. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие // LexRussica (Русский закон). 2016. № 3. С. 82–90.
4. Лебедев В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства: монография М.: Проспект, 2015. 280 с.
5. Лебедев В. А. Конституционное развитие России // LexRussica (Русский закон). 2018. № 11 (144). С. 16–22.
6. Лебедев В. А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 3–6.
7. Лебедев В. А. Обеспечение единства системы отечественного законодательства в процессе правотворчества субъектов Российской Федерации: монография М.: Проспект, 2020. 176 с.
8. Лебедев В. А. Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 31–36.
9. Карева М. П., Лужин А. В., Патюлин В. А. Личность, общество и государство. М.: Наука, 1966. 248 с.

References

1. Avak'yan S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional Law of Russia]. Moscow, 2020, Vol. 2, 864 p.
2. Grigoryan L. A. [Socialist state power and the representative form of its implementation]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [The Soviet State and law], 1969, no. 3, pp. 83–92. (in Russ.)
3. Lebedev V. A. [The system of legislative and executive authorities in the subjects of the Russian Federation: formation and development]. *LexRussica (Russkiy zakon)* [LexRussica (Russian Law)], 2016, no. 3, pp. 82–90. (in Russ.)
4. Lebedev V. A. *Zakonodatel'naya i ispolnitel'naya vlast' sub"ektov RF v teorii i praktike gosudarstvennogo stroitel'stva* [Legislative and executive power of the Subjects of the Russian Federation in the theory and practice of state construction]. Moscow, 2015, 280 p.
5. Lebedev V. A. [Constitutional development of Russia]. *LexRussica (Russkiy zakon)* [Lex Russica (Russian Law)], 2018, no. 11 (144), pp. 16–22. (in Russ.)

6. Lebedev V. A. [Democracy and public power]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2021, no. 3, pp. 3–6. (in Russ.)

7. Lebedev V. A. *Obespechenie edinstva sistemy otechestvennogo zakono-datel'stva v protsesse pravotvorchestva sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Ensuring the unity of the system of domestic legislation in the process of law-making of the subjects of the Russian Federation]. Moscow, 2020, 176 p.

8. Lebedev V. A. [Public power in the subjects of the Russian Federation: concept, principles, system]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2022, no. 6, pp. 31–36. (in Russ.)

9. Kareva M. P., Luzhin A. V., Patyulin V. A., Semenov P. G. *Lichnost', obshchestvo i gosudarstvo* [Personality, society and the state]. Moscow, 1966, 248 p.

Информация об авторе

Лебедев Валерий Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия.

Information about the author

Valerian A. Lebedev, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSLA), Moscow, Russia.

*Поступила в редакцию 11 января 2023 г.
Received 11 January 2023.*