

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научная статья
УДК 340.12
DOI: 10.14529/law240212

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОПОНИМАНИЯ, РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Векшин, *vekshinaa@susu.ru*

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные аспекты правопонимания публичной власти, определяется соотношение принципов разделения публичной власти и единства публичной власти в условиях их бинарного взаимодействия на уровне субъектов Российской Федерации, выявляются проблемы баланса разделения властных полномочий в субъектах Российской Федерации при согласованной реализации принципов единства публичной власти и субсидиарности; раскрывается система органов публичной власти в субъектах Российской Федерации. Делается вывод о том, что в отличие от принципа разделения государственной власти принцип разделения публичной власти шире по содержанию и подразумевает разграничение властных полномочий между народом, различными ветвями и уровнями государственной власти, местным самоуправлением и общественной властью.

Выявляется конституционно-правовое содержание принципа разделения властей в контексте правопонимания публичной власти и возникающих внутри данного института конституционно-правовых связей по реализации указанного принципа в субъектах Российской Федерации. На этом уровне государственности образовалось наиболее сложное взаимодействие, предопределенное не только некоторой вариативностью в выборе модели разделения власти, но и влиянием федеральной государственной власти на формирование системы и функционирование публичной власти в субъектах РФ.

Если принцип единства публичной власти обеспечивает связь всех ветвей и уровней власти в системе взаимодействия государства, общества и человека, то принцип субсидиарности должен обеспечить эффективность и последовательность реализации публичной власти, обеспечить баланс разделения властных полномочий в субъектах РФ.

Сравнительный анализ конституций, уставов субъектов РФ дает основание утверждать не только об отличиях, связанных с региональной спецификой, но и об определенных концептуальных разногласиях. В частности, не во всех субъектах РФ до сих пор четко обозначен народ как носитель и источник региональной публичной власти. Одни субъекты РФ определяют источником власти народ, другие – граждан РФ, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ, третьи – жителей.

Другой концептуальный вопрос состоит в том, что следует понимать под иными органами государственной власти субъекта РФ, образуемыми в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. В данном контексте важно различать органы государственной власти и иные государственные органы. К иным государственным органам могут быть отнесены создаваемые сегодня в субъектах РФ конституционные (уставные) советы при высших законодательных органах, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей и прав коренных малочисленных народов.

Ключевые слова: публичная власть, принципы публичной власти, разделение государственной власти, субъекты Российской Федерации, местное самоуправление, конституции, уставы субъектов РФ.

Для цитирования: Векшин А. А. Актуальные аспекты правопонимания, регулирования и реализации принципа разделения публичной власти в субъектах Российской Федерации // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2024. Т. 24. № 2. С. 81–91. DOI: 10.14529/law240212.

Original article

DOI: 10.14529/law240212

CURRENT ASPECTS OF LEGAL UNDERSTANDING, REGULATION AND IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF PUBLIC POWER IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. A. Vekshin, *vekshinaa@susu.ru*
South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The article raises topical aspects of the legal understanding of public power, determines the ratio of the principles of separation of public power and unity of public power in terms of their binary interaction at the level of subjects of the Russian Federation, identifies the problems of balancing the separation of powers in the subjects of the Russian Federation with the coordinated implementation of the principles of unity of public power and subsidiarity; reveals the system of public authorities in the subjects of the Russian Federation. It is concluded that, unlike the principle of separation of state power, the principle of separation of public power is broader in content and implies the separation of powers between the people, various branches and levels of government, local government and social power.

The constitutional and legal content of the principle of separation of powers is revealed in the context of the legal understanding of public authority and the constitutional and legal relations arising within this institution on the implementation of this principle in the subjects of the Russian Federation. At this level of statehood, the most complex interaction was formed, predetermined not only by some variability in the choice of the power-sharing model, but also by the influence of federal government on the formation of the system and functioning of public power in the subjects of the Russian Federation.

If the principle of unity of public power ensures the connection of all branches and levels of government in the system of interaction between the state, society and individuals, then the principle of subsidiarity should ensure the effectiveness and consistency of the implementation of public power, ensure a balance of separation of powers in the subjects of the Russian Federation.

A comparative analysis of the constitutions and charters of the subjects of the Russian Federation gives grounds to assert not only differences related to regional specifics, but also certain conceptual differences. In particular, not all subjects of the Russian Federation still clearly identify the people as the bearer and source of regional public power. Some subjects of the Russian Federation define the people as the source of power, others – citizens of the Russian Federation living on the territory of the relevant subject of the Russian Federation, and others – residents.

Another conceptual question is what should be understood by “other state government bodies of the subject of the Russian Federation”, formed in accordance with the constitution (charter) of the subject of the Russian Federation. In this context, it is important to distinguish between public (legislative, executive and judicial) authorities and other state government bodies. Other state bodies may include constitutional (charter) councils under higher legislative bodies, commissioners for human rights, children's rights, protection of the rights of entrepreneurs and the rights of indigenous peoples, which are being created today in the subjects of the Russian Federation.

Keywords: public power, principles of public power, separation of state power, subjects of the Russian Federation, local self-government, constitutions, charters of subjects of the Russian Federation.

For citation: Vekshin A. A. Current aspects of legal understanding, regulation and implementation of the principle of separation of public power in the subjects of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Series “Law”*. 2023. vol. 24. no. 2. pp. 81–91. (in Russ.) DOI: 10.14529/law240212.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования

публичной власти» была введена, как известно, новая конституционная категория – «публичная власть». До этих поправок в Конституции РФ использовались лишь такие поня-

тия, как «власть в Российской Федерации», «власть народа» (ст. 3), «государственная власть в Российской Федерации», «государственная власть в субъектах Российской Федерации» (ст. 10, 11), при этом природа местного самоуправления как вида власти не определялась (ст. 12). В этом контексте можно предположить, что с поправками в Конституцию РФ 2020 года принцип разделения властей как принцип разграничения властных полномочий различных ветвей государственной власти трансформировался в принцип разделения публичной власти.

Понятие «публичная власть» было обозначено в тексте Конституции РФ в 2020 году, как представляется, в связи с реализацией задачи объединения в единую систему публичной власти органов государственной власти и органов местного самоуправления. Согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ к ведению Федерации отнесен такой новый предмет правового регулирования, как организация публичной власти. Президент РФ в новой редакции Конституции РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). А согласно п. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Важно понимать, что данные нововведения были последовательно подготовлены отечественной правовой наукой и практикой.

Во-первых, публичная власть давно обозначена в отечественной правовой доктрине как институт и принцип конституционного права [11, с. 19; 6, с. 56; 2, с. 456–458, 540–541; 8, с. 161–220; 10, с. 3–6; 5, с. 51–53]. Как отмечает, к примеру, В. В. Рачинский, после принятия Конституции РФ термин «публичная власть» получил достаточно широкое распространение как в периодике, учебной, монографической литературе, так и в официальных документах. После принятия 12 декабря 1993 г. Конституции РФ термин «публичная власть» стал употребляться в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего государственную власть РФ, государственную власть субъектов РФ и местное

самоуправление [6, с. 3–4]. В своих монографических и учебных изданиях И. А. Умнова-Конюхова еще до конституционных поправок 2020 года писала, что, хотя принцип публичной власти напрямую, как правило, не закрепляется в конституциях государств, его действие вытекает из смысла конституционных положений [2, с. 456].

Во-вторых, в практике Конституционного Суда РФ было выделено понятие «уровни публичной власти», а местное самоуправление определено одним из ее видов. В Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» Конституционный Суд РФ впервые отметил, что местное самоуправление и его органы являются видом публичной власти. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд РФ уже обозначил понятие «уровни публичной власти» в контексте конституционного разграничения предметов ведения и полномочий по вертикали между Федерацией, субъектами РФ и местным самоуправлением.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» обосновано положение о природе местной власти как публичной (муниципальной) власти. Эту правовую позицию Конституционный Суд подтверждает и развивает в настоящее время (определение от 26 февраля 2021 г. № 203-О).

В-третьих, отечественные ученые значительно шире рассматривают понятие публичной власти, чем это определено в Конституции РФ с поправками 2020 года. Так, И. А. Умнова-Конюхова выделяет четыре основных вида публичной власти: народовластие, общественная власть, государственная власть и местное самоуправление [2, с. 457, 540]. А. Е. Савенков и В. Е. Чиркин, определяя публичную власть как систему публично-правового образования, выделили такие ее виды, как государство в его границах, субъект федерации – государственное или государствовподобное образование, территориальная автономия, муниципальное образование, общинные публично-правовые сообщества – образования коренных малочисленных народов (родовая община коренного малочисленного народа) [7, с. 23]. Если дифференцировать народ как источник и носитель власти по вертикали, то в этом измерении, как отмечает С. А. Авакьян, публичная власть осуществляется: российским народом в целом; его частью, проживающей на определенной территории (в субъекте РФ, муниципальном образовании); избранными народом представителями, сформированными им органами и, наконец, производными от них органами [1, с. 355–356].

Таким образом, можно предположить, что в отличие от принципа разделения государственной власти принцип разделения публичной власти шире по содержанию и подразумевает разграничение властных полномочий между народом, различными ветвями и уровнями государственной власти, местным самоуправлением и общественной властью, выраженной разнообразными формами общественных объединений, общественного контроля, общественной инициативы и других форм общественной власти.

На фоне опережающего развития научной доктрины и практики Конституционного Суда РФ, а также в связи с поправками в Конституцию РФ 2020 года и принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ) актуальное значение приобретает проблема выявления конституционно-правового содержания принципа разделения властей в контексте правопонимания публичной власти и возникающих внутри данного инсти-

тута конституционно-правовых связей по реализации указанного принципа в субъектах Российской Федерации. На этом уровне государственности, как представляется, образовалось наиболее сложное взаимодействие, предопределенное не только некоторой вариативностью в выборе модели разделения власти, но и влиянием федеральной государственной власти на формирование системы и функционирование публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Принципы разделения публичной власти и единства публичной власти: бинарное взаимодействие на уровне субъекта Российской Федерации.

Реализация публичной власти в Российской Федерации обусловливается различными правовыми принципами, определенными в Конституции РФ, федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ. Для определения специфики содержания принципа разделения публичной власти особое значение в Российской Федерации имеет принцип единства публичной власти в условиях федеративного устройства российского государства.

Доктрина бинарного взаимодействия принципов разделения публичной власти и единства публичной власти на уровне субъектов РФ четко обозначена в Федеральном законе об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. Согласно ч. 4 ст. 1 данного закона образование, формирование, деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными конституционными законами, Федеральным законом об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ, другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В этой связи хотя система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, она должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации, Федеральному закону об общих принци-

пах организации публичной власти в субъектах РФ, другим федеральным законам (п. 5 ст. 1 Федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ).

В ст. 2 рассматриваемого Федерального закона содержится круг принципов, которые в своей совокупности раскрывают содержание принципа разделения публичной власти в контексте его бинарной связи с единством публичной власти. Деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, осуществляется в соответствии со следующими принципами: единство системы публичной власти; верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; государственная и территориальная целостность Российской Федерации; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти (подп. 5–8 ч. 1). В данном перечне обращает на себя внимание, что принцип разделения властей трактуется в узком, классическом понимании: деление государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. В условиях федеративного устройства подразумевается его действие как на федеральном, так и региональном уровнях публичной власти.

Содержание принципа единства публичной власти в федеративном контексте раскрывается в ст. 4 Федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. Согласно данной статье органы государственной власти субъекта Российской Федерации в единой системе публичной власти в Российской Федерации осуществляют в конституционно установленных пределах свои полномочия и несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность, а также обеспечивают соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций (уставов), законов и иных нормативных

правовых актов и осуществляемой ими деятельности.

Законодательным новшеством является рассмотрение единства публичной власти в субъекте РФ в целевой установке на решение не только задач обеспечения единства правового пространства, конституционности и законности по вертикали, но и развития территорий. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Федерации, осуществляют взаимодействие в целях создания условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта РФ. При этом предусмотрен как прямой, так и дистанционный способ взаимодействия: законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации могут предусматриваться порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, порядок дистанционного участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Понятие единой системы публичной власти закреплено также в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»: «Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства».

Если принцип единства публичной власти обеспечивает объединение всех ветвей и уровней власти в единый механизм публично-правовой активности и ответственности перед

государством, обществом и человеком, то другой принцип – принцип subsidiarity должен обеспечить эффективность и последовательность реализации публичной власти, обеспечить баланс разделения властных полномочий в субъектах РФ.

Принципы единства публичной власти и subsidiarity: проблемы баланса разделения властных полномочий в субъектах Российской Федерации.

В федеративном государстве объем власти по вертикали распределяется на основе одного из двух альтернативных принципов – subsidiarity и централизации (приоритет общенациональных интересов). Вместе с тем зачастую они используются не в чистом виде, а в их сочетании [3, с. 434]. Как обоснованно отмечает И. А. Умнова-Конюхова, при федеративной государственности происходит непрерывная корреляция аргументов и аргументов бинарного процесса централизации и децентрализации, учитывающего сложившийся запрос на совершенствование государственности и публичного строя [9, с. 109]. В противоположность принципу централизации, по ее мнению, сущность subsidiarity вытекает из признания идеи самоуправления составных частей федеративного государства как основы разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами. Распределение государственных полномочий в соответствии с принципом subsidiarity предполагает точную адекватность компетенции, которая делится таким образом, чтобы проблемы решались на том уровне, на котором они возникают и могут наиболее эффективно решаться с учетом интересов населения и отдельных граждан [3, с. 434]. В этих условиях, как утверждает Э. Лебедева, федеральная власть вмешивается только тогда, когда проблема выходит за рамки полномочий субъектов Федерации [4, с. 74].

Гарантии принципа subsidiarity определяются такими принципами деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, как самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий и гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий (ст. 2 Федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ). Пределы и финансо-

вые гарантии самостоятельности в настоящее время прописываются на федеральном законодательном уровне, так как Конституция РФ лишь отсылает к федеральным законам по этим вопросам.

Принцип subsidiarity раскрывается также во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления. В соответствии со ст. 12, 130 и 132 Конституции РФ в России обеспечиваются признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации. Органы местного самоуправления и органы государственной власти, с одной стороны, входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и, с другой стороны, осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Несмотря на провозглашение самостоятельности местного самоуправления, в связи с конституционным включением данного уровня власти в систему публичной власти актуальный характер приобретает проблема поиска баланса между гарантированным кругом собственных полномочий у органов местного самоуправления и существующими возможностями вмешательства органов государственной власти в решение вопросов местного значения. Пределы таких возможностей определяются федеральным законом. Действующая конституционная модель с учетом поправок 2020 года предусматривает, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ), органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ), при этом особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях также могут устанавливаться только

федеральным законом (ч. 3 ст. 131 Конституции РФ).

Бланкетный характер конституционных гарантий самостоятельности публичной власти на региональном уровне и в системе местного самоуправления свидетельствует о важности научного анализа сложившегося федерального законодательного регулирования предметов ведения и полномочий, гарантий экономической и финансовой самостоятельности, исходя из соблюдения требования о необходимости баланса единства публичной власти и subsidiarity в разделении власти по вертикали.

Система органов публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Как и в ранее действовавшем Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в Федеральном законе об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ раскрываются основные звенья системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 4 названного закона данную систему 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. Суды не называются в данной системе. Отдельным п. 8 ст. 4 определяется, что мировые судьи субъекта Российской Федерации осуществляют свою деятельность на судебных участках в пределах судебного района, расположенного на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации о судебной системе, другими федеральными конституционными и федеральными законами. В перечне нормативных правовых актов не упоминаются конституции, уставы и законы субъектов РФ. Из этого можно сделать вывод о том, что в систему разделения публичной власти по вертикали субъектов РФ суды и соответственно судебная власть не включены указанным Федеральным законом.

Данные положения не коррелируются в определенной мере со ст. 11 Конституции РФ, согласно ч. 2 которой государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Конституция РФ не ограничивает возможности образования органов лишь двумя ветвями власти – законодательной и исполнительной. Кроме того, в ч. 1 ст. 11 федеральная государственная власть в Российской Федерации представлена четырьмя видами публичной власти: президентская, законодательная, исполнительная и судебная. При новой трактовке судебной системы в Конституции РФ допускается один вид судов субъектов РФ – мировые судьи. Согласно ч. 3 ст. 118 судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд РФ; федеральные суды общей юрисдикции; арбитражные суды; мировые судьи субъектов Российской Федерации. Если обратиться к Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», в Российской Федерации действуют федеральные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему России (п. 2 ст. 4), и, соответственно, мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ (п. 4 ст. 4). Таким образом, необходимо внести соответствующее уточнение в ч. 2 ст. 4 Федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ, где наряду с законодательной и исполнительной властью следует указать мировых судей как судебную власть субъектов РФ.

Федеральный закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ уделяет подробное внимание трем органам публичной власти – законодательному органу, высшему должностному лицу и высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, посвящая им отдельные главы. Аналогичным образом регулируют систему публичной власти и большинство конституций, уставов субъектов РФ, подробно описывая статус законодательной власти, главы и исполнительной власти субъекта РФ. Вместе с тем некоторые из основных законов субъектов РФ содержат главы, посвященные другим видам власти: народовластию, общественной власти (гражданское общество) и

местному самоуправлению. Так, в Уставе Челябинской области от 25 мая 2006 г. имеется гл. 5 «Институты непосредственной демократии на территории области». Отдельная глава в Уставе Челябинской области посвящена Контрольно-счетной палате области. Кроме того, в большинстве основных законов субъектов РФ имеются отдельные главы о местном самоуправлении.

Сравнительный анализ конституций, уставов субъектов РФ дает основание утверждать не только об отличиях, связанных с региональной спецификой (например, глава Татарстана называется в Конституции данной Республики Главой (Раис), глава Республики Башкортостан – Республикаһы Башлығы, Законодательное Собрание Башкортостана именуется Курултаем, а в Тыве – Верховным Хуралом и пр.), но и об определенных концептуальных разногласиях, необходимость решения которых очевидна.

В частности, не во всех субъектах РФ до сих пор четко обозначен народ субъекта РФ как носитель и источник региональной публичной власти. Одни субъекты определяют источником власти народ, другие – граждан РФ, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ, третьи – жителей. Так, согласно ст. 3 Устава Свердловской области от 16 декабря 2010 г. источником власти в Свердловской области является народ. Аналогично народ объявлен источником власти во многих конституциях республик. Например, согласно ст. 3 Конституции Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. в Республике Башкортостан действует конституционная система власти народа. Народ осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В соответствии со ст. 3 Конституции Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. власть в Республике Татарстан осуществляется ее многонациональным народом непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 4 Устава Челябинской области от 25 мая 2006 г. устанавливает, что источником власти в области являются граждане Российской Федерации, проживающие на территории области, которые осуществляют свою власть как непосредственно (путем волеизъявления на референдуме, выборах), так и через органы государственной власти области

или органы местного самоуправления. В ст. 4 Устава города Москвы от 28 июня 1995 г. и ст. 4 Устава г. Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. определено, что источником власти являются жители этих городов, которые осуществляют свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти города и органы местного самоуправления.

Такие разночтения свидетельствуют о важности унификации правопонимания субъекта народовластия как вида публичной власти в субъектах РФ. Если следовать природе субъекта РФ как государственно-территориального образования, то более корректным видится использование понятия «народ субъекта РФ».

Другой концептуальный вопрос состоит в том, что следует понимать под иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемыми в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 4 Федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ). В данном контексте важно различать органы государственной власти и иные государственные органы. В качестве примера правильного понимания двух разных подсистем органов публичной власти можно привести ст. 9 Устава Свердловской области, которая называется «Органы государственной власти Свердловской области и иные государственные органы Свердловской области». Государственную власть в Свердловской области осуществляют Законодательное Собрание, Губернатор, Правительство и иные исполнительные органы Свердловской области; мировые судьи Свердловской области. Губернатор, Правительство, областные и территориальные исполнительные органы Свердловской области образуют систему исполнительных органов Свердловской области, которые соответственно являются органами государственной власти. К государственным органам в Свердловской области отнесены Аппарат Губернатора и Правительства Свердловской области, Счетная палата и Избирательная комиссия Свердловской области. При этом в Уставе области отмечено, что могут создаваться иные государственные органы Свердловской области в соответствии с федеральными законами и законами Свердловской области.

Представляется, что к иным государственным органам могут быть отнесены также

создаваемые сегодня в субъектах РФ конституционные (уставные) советы при высших законодательных органах (например конституционные советы республик Башкортостан и Тывы), уполномоченные по правам человека (к примеру, республики Дагестан, Ингушетия, Татарстан, Тыва, Карачаево-Черкесская и Кабардино-Балкарская республики, Алтайский, Камчатский, Пермский и Приморский края, г. Москва, Архангельская, Брянская, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская, Кировская, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская области); уполномоченные по правам ребенка (Республика Тыва, Волгоградская, Иркутская, Калужская, Кемеровская, Оренбургская, Саратовская, Тамбовская, Тульская области); уполномоченные по защите прав предпринимателей (например, Республика Дагестан, Алтайский край, Иркутская, Калужская, Кемеровская, Магаданская, Саратовская, Тульская области, Ямало-ненецкий автономный округ); уполномоченные по правам коренных малочисленных народов (Сахалинская область), защите исконной среды граждан (Магаданская область).

Еще одной разновидностью органов публичной власти в субъектах РФ являются конституционные, учредительные органы, созываемые в республиках для принятия новых конституций или конституционных поправок (конституционные собрания, конституционные комиссии и др.). Возможность их образования предусмотрена в конституциях республик. К примеру, в Республике Дагестан для пересмотра первой, второй и десятой глав созывается Конституционное Собрание (ст. 103). В Конституции Республики Тыва предусмотрен особый порядок принятия и внесения изменений в главы первую и шестую. Эти вопросы рассматриваются законодательным органом в соответствии с предложением Конституционной комиссии Республики Тыва (ст. 140).

Таким образом, в настоящее время актуальное значение имеет правильное понимание

природы и видов публичной власти, ее системы в субъектах Российской Федерации, определение соотношения принципов разделения публичной власти и единства публичной власти в условиях их бинарного взаимодействия на уровне субъектов РФ, выявление проблем баланса разделения властных полномочий в субъектах Федерации при согласованной реализации принципов единства публичной власти и субсидиарности.

Определение системы органов публичной власти в субъектах РФ подразумевает выделение как органов законодательной, исполнительной и судебной властей, так и иных государственных органов субъектов РФ. Данная система определяется в конституциях, уставах субъектов РФ и представляет сегодня разветвленный и сложный механизм реализации публичной власти на основе принципов единства власти, разграничения властей и субсидиарности.

Сравнительный анализ конституций, уставов субъектов РФ дает основание утверждать не только об отличиях в системе публичной власти, связанных с региональной спецификой, но и об определенных концептуальных разногласиях. Так, не во всех субъектах РФ до сих пор четко обозначен народ как носитель и источник региональной публичной власти.

Другой концептуальный вопрос состоит в том, что следует понимать под иными органами государственной власти субъекта РФ, образуемыми в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. В данном контексте важно различать органы государственной власти и иные государственные органы, к которым могут быть отнесены создаваемые сегодня в субъектах РФ конституционные (уставные) советы при высших законодательных органах, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей и прав коренных малочисленных народов. Данная система будет развиваться и далее в условиях развития демократических институтов и разнообразных форм регионального и местного самоуправления.

Список источников

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. М.: Норма; ИНФРА-М, 2019. Т. 1. 400 с.
2. Конюхова (Умнова-Конюхова) И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М.: «Городец», 2006. 550 с.

3. Конюхова (Умнова-Конюхова) И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М.: Городец, Формула права, 2004. 450 с.
4. Лебедева Э. Опыт федерализма в Третьем мире и Россия // *Мировая экономика и МО*. 1995. № 2. С. 74–79.
5. Мамут Л. С. Публичная власть неделима // *Философия права и конституционализм: материалы четвертых философско-правовых чтений памяти академика В. С. Нерсесянца*. М., 2009. С. 51–60.
6. Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория. Теоретико-прикладной аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2003. 195 с.
7. Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // *Государство и право*. 2018. № 12. С. 23–29.
8. Тихомиров Ю. А. Современное публичное право: монографический учебник. М.: Эксмо, 2008. 300 с.
9. Умнова-Конюхова И. А. Эволюция федеративной государственности: общемировые тенденции // *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право»*. 2023. Т. 23. № 3. С. 109–120.
10. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // *Журнал российского права*. 2009. № 7 (151). С. 3–13.
11. Югов А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. 350 с.

References

1. Avak'yan S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: v 2 t.* [Constitutional Law of Russia: in 2 vol.]. Moscow, 2019, Vol. 1, 400 p.
2. Konyukhova (Umnova-Konyukhova) I. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. Obshchaya chast'* [Constitutional law of the Russian Federation. The general part]. Moscow, 2006, 550 p.
3. Konyukhova (Umnova-Konyukhova) I. A. *Sovremennyy rossiyskiy federalizm i mirovoy opyt: itogi stanovleniya i perspektivy razvitiya* [Modern Russian Federalism and world experience: the results of its formation and prospects for development]. Moscow, 2004, 450 p.
4. Lebedeva E. [The experience of federalism in the Third World and Russia]. *Mirovaya ekonomika i MO [World Economy and MO]*, 1995, no. 2. pp. 74–79. (in Russ.)
5. Mamut L. S. [Public power is indivisible]. *Filosofiya prava i konstitutsionalizm: materialy chetvertykh filosofsko-pravovykh chteniy pamyati akademika V. S. Nersesyantsa [Philosophy of Law and constitutionalism: materials of the fourth Philosophical and legal readings in memory of Academician V. S. Nersesyants]*. Moscow, 2009, pp. 51–60. (in Russ.)
6. Rachinskiy V. V. *Publichnaya vlast' kak obshchepравovaya kategoriya. Teoretiko-prikladnyy aspekt: dis. ... kand. jurid. nauk* [Public authority as a general legal category. Theoretical and applied aspect. Diss. Kand. (Law)]. Ufa, 2003, 195 p.
7. Savenkov A. N., Chirkin V. E. [The constitutional foundations of social and territorial unity and differentiation of public power. On a new reading and 25 years of experience in the implementation of certain provisions of the Constitution of the Russian Federation in 1993]. *Gosudarstvo i pravo [State and Law]*, 2018, no. 12, pp. 23–29. (in Russ.)
8. Tikhomirov Yu. A. *Sovremennoe publichnoe pravo* [Modern public law]. Moscow, 2008, 300 p.
9. Umnova-Konyukhova I. A. [The evolution of federal statehood: global trends]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» [Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"]*, 2023, Vol. 23, no. 3, pp. 109–120. (in Russ.)
10. Chirkin V. E. [Public power in Modern Society]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2009, no. 7 (151), pp. 3–13. (in Russ.)
11. Yugov A. A. *Pravovye osnovy publichnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii* [Legal foundations of public authority in the Russian Federation]. Ekaterinburg, 1999, 350 p.

Информация об авторе

Векшин Анатолий Андреевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Anatoly And. Vekshin, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 21 декабря 2023 г.

Received December 21, 2023.