СТАТУС ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.В. Упоров, *д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор*
Краснодарский университет МВД России
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2024-2-3-156-160

Аннотация. *Анализируется статус органов публичной власти и управления в субъектах Федерации, регулируемого юридическими нормами федерального уровня. Актуальность исследования обуславливается существенными законодательными новациями, имея в виду конституционные поправки 2020 г. и вступление в силу нового ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (2021 г.), на содержании которого в статье делается акцент. Особое внимание уделено управленческим, финансовым, контрольно-счетным органам. Использованы методы анализа, синтеза, логики, объективизма. Делается вывод о том, что в целом федеральный законодатель более жестко унифицирует организационно-правовое строение публичной власти в российских регионах.*

Ключевые слова: *субъект Федерации, публичная власть, конституция, законодательный орган, высшее должностное лица, исполнительные органы.*

Региональные органы публичной (государственной власти) и управления (далее объединяемые термином «государственные органы) в России определяются прежде всего Конституцией России (ч. 2 ст. 11, ст. 77) и рядом федеральных законов, среди которых особое место занимает ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [1] (далее – Закон №414-2021 г.). Согласно ч. 2 ст. 4 этого акта в субъектах Федерации созданы и функционируют государственные органы:

1) законодательный орган субъекта Федерации;

2) высшее должностное лицо субъекта Федерации;

3) высший исполнительный орган субъекта Федерации;

4) иные государственные органы субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Законодательному органу субъекта Федерации посвящается глава 2 Закона № 414 2021 г. (ст. 8-19). Здесь указывается, что законодательный орган субъекта Федерации (далее также – региональный парламент) является представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта Федерации. Это постоянно действующий орган публичной власти, его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных региональных особенностей. Он состоит и избираемых населением депутатов, то есть является коллегиальным органом власти (решения принимаются голосованием). Численность депутатов устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации и определяется в зависимости от того, сколько избирателей зарегистрировано территории субъекта Федерации, исходя из чего Законом № 414 2021 установлены нормативы (например, не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тысяч человек).

Этот орган свою текущую деятельность осуществляет в соответствии с регламентом, который сам же и принимает. Депутаты избирают председателя регионального парламента, заместителей, формируют рабочие органы - комитеты, комиссии и др., утверждают рабочий аппарат данного органа, финансируемый также из бюджета. Основная функция законодательного органа субъекта Федерации – законодательная деятельность. В ст. 12-13 Закона

№ 414 2021 г. установлены основные процедурные правила принятия региональным парламентом нормативно-правовых актов, их обнародования и вступления в силу. Законодательный орган реализует также представительную и контрольную функции.

В целом статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, определяемый федеральным законом, значительных изменений не претерпел. На основании Закона № 414 2021 г. в каждом субъекте Федерации принимаются акты, уточняющие организацию деятельности и другие вопросы функционирования законодательного органа данного субъекта Федерации.

В отличие от законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, статус высшего должностного лица субъекта Федерации (далее также – глава субъекта Федерации) после принятия Конституции России подвергался заметным изменениям, не стали исключением и конституционные поправки 2020 г. и Закон № 414 2021 г., в которых на федеральном уровне этот статус был унифицирован, сведя к минимуму его различия в субъектах Федерации. В Законе № 414 2021 г. главе субъекта Федерации посвящена глава 3 (ст. 20-30). Прежде всего необходимо заметить, что высшее должностное лицо является обязательным органом (в данном случае – единоличным) публичной власти субъекта Федерации. Ранее, в предшествовавшем законе 1999 г., такое должностное лицо не являлось обязательным органом, однако де-факто в абсолютном большинстве субъектов Федерации данная должность предусматривалась в конституциях (уставах), при этом указывалось, что занимающее эту должность лицо осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Федерации, но по вопросу о том, как именно руководит – непосредственно или опосредовано через высшие исполнительные органы власти, оставаясь при этом самостоятельным обособленным органом власти, – имелись разные варианты.

Как отмечает Е.А. Александрова, это приводило к путанице в понимании системы региональной публичной власти, в частности, получалось, что нормы прежнего закона о высшем должностном лице формально содержались в главе об органах исполнительной власти, но фактически в ряде субъектов высшее должностное лицо выводилось за рамки системы разделения властей [2, с. 20]. И даже в Постановлении Конституционного Суда РФ (КС РФ) от 21 декабря 2005 г. (№13-П), где затрагивался данный аспект, в одном из предложений («Входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти…» [3]) используемое выражение «по существу» показывает нечеткость комментируемых норм, и это при том, что КС РФ всегда придает исключительно важное значение правовой терминологии в своих официальных решениях. Закон № 414 2021 г. упорядочивает данную ситуацию, регулируя отдельно статус главы субъекта Федерации (глава 3) и отдельно систему исполнительных органов субъекта Федерации (глава 4).

Указывается, в частности, что высшее должностное лицо субъекта Федерации осуществляет руководство исполнительной властью и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Федерации, что составляет его основные функции. Глава субъекта Федерации избирается: 1) либо населением, 2) либо депутатами законодательного органа субъекта Федерации, в обоих случаях – на срок пять лет; избранный вариант устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации.

В Законе № 414 2021 г., как отмечалось выше, в самостоятельной главе 4 определяются основы формирования исполнительных органов субъекта Федерации (ст. 31-36). Высший исполнительный орган субъекта Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Федерации, который обеспечивает исполнение законов и иных нормативных правовых актов (федераль-

ного и регионального уровней) и согласованную деятельность иных исполнительных органов субъекта Федерации. Данный орган именуются как «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Федерации. При этом глава субъекта Федерации вправе непосредственно возглавить Правительство субъекта Федерации или учредить должность председателя Правительства, если это предусмотрено региональной конституцией (уставом), и в случае учреждения данной должности глава субъекта Федерации назначает конкретное лицо на эту должность.

Федеральный законодатель единственный раз особо выделяет конкретный функциональный орган – финансовый орган субъекта Федерации (ст. 34 Закона № 414 2001 г.), указывая, что данный орган является обязательным, его руководитель этого органа назначается из числа лиц, отвечающих необходимым квалификационным требованиям. Другие конкретные органы в структуре исполнительных органов субъектов Федерации федеральный законодатель не предусматривает, и они, как отмечалось формируются главой субъекта Федерации.

В главе 5 Закона № 414 2021 г. определяются организационно-правовые основы «иных государственных органов», формируемых в субъекте Федерации (ст. 37-38). Указывается, что помимо органов государственной власти в субъекте Федерации могут создаваться иные государственные органы, учреждаться государственные в соответствии с конституцией (уставом) и законами субъекта Федерации. Называются конкретные органы: контрольно-счетный орган, избирательная комиссия субъекта Федерация, уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам ребенка, уполномоченный по правам коренных малочисленных народов. Этот перечень открытый, каждый субъект самостоятельно принимает решении о создании (учреждении) таких органов (должностей). По закону субъекта Федерации на уполномоченного по правам человека может быть возложена координация деятельности указанных уполномоченных и других должностных лиц.

Эти органы не определяются как органы публичной власти, хотя регулируются законом о публичной власти (Закон № 414 2021 г.); вместе с тем они функционируют самостоятельно, автономно от указанных выше органов публичной власти и управления субъектов Федерации, имеют по направлению своей деятельности полномочия принимать обязательные для исполнения решения; в целом их статус, на наш взгляд, пока недостаточно четкий и требует дополнительного теоретико-правового и конституционно-правового исследования.

Федеральный законодатель закрепляет также положение о судебной власти в субъектах Федерации – в ч. 8 ст. 4 Закона № 414 2021 г. установлено, что мировые судьи субъекта Федерации осуществляют свою деятельность на территории субъекта Федерации в соответствии с федеральным законодательством о судебной системе, иными федеральными конституционными и федеральными законами. В этой связи, по мнению, А.Н. Мещерякова, рассматривать мировых судей (которые действуют во всех субъектах Федерации) в качестве судебной ветви публичной власти, способной выполнять функции сдержек и противовесов, подразумеваемые теорией разделения властей, с учетом установленной подведомственности и подсудности дел, не представляется возможным [4, с. 18]. Мы полагаем, что для такого суждения есть основания, поскольку в п. 72 ч. 1 ст. 44 Закона № 414 2021 г. вопрос создания и упразднения судебных участков и должностей мировых судей, установления порядка их назначения и деятельности определен как одно из полномочий органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Федерации. Соответственно есть основания полагать, что судебная ветвь власти в субъектах Федерации, с учетом того, что с 1 января 2023 г. перестали функционировать упраздненные конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, определена, образно говоря, «наполовину». В дальнейшем, вероят-

но, по мере развития федеративных отношений, ситуация может измениться и субъекты Федерации будут иметь больше самостоятельности в формировании судебной власти в своем регионе.

В целом же законодательные новеллы федерального уровня в сфере публичного управления в российских регионах показывают, что по сравнению с прежним, действовавшим с 1999 г. законом (ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») федеральный законодатель более жестко унифицирует публично-властную структуру в субъектах Федерации, отказавшись от разнообразия бывших до этого моделей организации системы государственных органов субъектах Федерации. В этом законе также более четко определяется характер взаимодействия государственных органов субъектов Федерации, с одной стороны – с государственными органами федерального уровня, а с другой стороны – с органами местного самоуправления, что отражает концепцию конституционных поправок 2020 г. о единстве публичной власти в Российской Федерации.

Такой подход, как представляется, в некоторой степени понижает степень федеративности российского государства. Однако, с другой стороны, он отражает складывающиеся объективные условия функционирования государственных органов субъектов Федерации, показывающие, что многие регионы пока еще не могут осуществлять необходимую публичную управленческую деятельность на должном уровне, о чем свидетельствуют перманентные дефицитные региональные бюджеты абсолютного большинства субъектов Федерации; основная причина – отсутствие необходимого опыта (не забудем, что нынешние субъекты Федерации еще недавно, до начала 1990-х гг., имели статус местных Советов), и потребуется, очевидно, немало времени, прежде чем создадутся условия для расширения их самостоятельности.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 07.01.2024 г.).

2. Александрова Е.В. Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации: реформирование или совершенствование? // Пролог: журнал о праве. – 2021. – № 4. – С. 16-23.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 N 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

4. Мещеряков А.Н. Специфика реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2014. – № 1. – С. 15-19.

THE STATUS OF PUBLIC AUTHORITIES OF A CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

I.V. Uporov, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor*
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
(Russia, Krasnodar)

Abstract. *The purpose of the work is to study the status of public authorities and management in the constituent entities of the Federation, regulated by legal norms at the federal level. The relevance of the study is determined by significant legislative innovations, bearing in mind the constitutional amendments of 2020 and the entry into force of the new Federal Law "On the general principles of the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation" (2021), the content of which is emphasized in the article. Methods of analysis, synthesis, logic, and objectivism were used. It is concluded that, in general, the federal legislator more strictly unifies the organizational and legal structure of public authority in the Russian regions.*

Keywords: *subject of the Federation, public power, constitution, legislative body, senior official, executive bodies.*