КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

DOI: 10.14529/pro-prava210101
УДК 342.511

ПП № 1(80)-2021. с. 7—12

Лебедев В.А.

РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Lebedev V.A.

ROLE OF STATE AUTHORITIES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC GOVERNMENT

В статье рассматриваются соотношение понятий «публичная власть» и «государственная власть». Автор полагает, что термин «публичная власть» в Конституции употребляется в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего органы местного самоуправления и органы государственной власти. Особое внимание уделяется органам государственной власти субъектов Российской Федерации, их роли и месту в единой системе публичной власти. Рассуждая о двух уровнях публичной власти, государственной и муниципальной, в статье акцентируется внимание на то, что они действуют одновременно, дополняют друг друга, обеспечивая ее единство.

Ключевые слова: Конституция, власть, публичная власть, единая система публичной власти, государственная власть.

The article examines the relationship between the concepts of “public power” and “state power”. The author believes that the term “public authority” in the Constitution is used as a generic, generalizing concept that unites local government bodies and public authorities. Particular attention is paid to the bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation, their role and place in the unified system of public power. Arguing about two levels of public power, state and municipal, the article focuses on the fact that they act simultaneously, complement each other, ensuring its unity.

Keywords: Constitution, power, public power, unified system of public power, state power.

Всякое общество предполагает руководство им, то есть нуждается во власти как необходимом условии функционирования социальной системы, регуляторе общественной жизни людей, их поведения и взаимодействия в сфере общих жизненных интересов. Власть представляет собой сложное и многогранное явление. Она может проявляться в различных организационных формах, целях и способах ее осуществления.

В ст.3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Феде-

рации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы и референдум.

В 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»

7

Конституция,
государство и общество

(ст. 10, 11), В ней говорится об «органах государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов» (ст. 77). Конституция закрепляет и формы ее осуществления: «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 3), которые не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Как известно, власть народа - это, прежде всего, публичная власть. Как справедливо отмечал В. Е. Чиркин, «понятие публичной власти пришло в Россию из немецкого языка и из-за неодинаковых толкований в современной российской литературе остается достаточно неопределенным. Публичную власть характеризуют и как государственную (неофициальный перевод на русский язык Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.), и как общественную, а иногда оставляют слово «публичный» без перевода» [8].

В научной литературе существовали различные точки зрения на понятие публичной власти и ее составные элементы. Одни авторы отождествляли такие понятия как «государственная власть» и «публичная власть». Другие обращали внимание на их различие. Ряд авторов в состав публичной власти включали общественную власть. Существовали и другие точки зрения.

Видимо из-за отождествления этих понятий в Конституции закреплялась категория «государственная власть». О публичной власти в ней ничего не говорилось. Однако некоторые признаки, свойственные публичной власти, в Конституции все же содержались. В качестве примера можно привести конституционные нормы: характеризующие Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления; закрепляющие приоритет прав и свобод человека и гражданина; принцип народовластия и ряд других.

Интересно отметить, что в своих решениях Конституционный Суд РФ неоднократно употреблял понятие «публичная власть»: «...публичная власть может быть и муниципальной...» [9]; «...территориальное устройство государства как способ организации публичной власти [10]; «уровни публичной власти» [12].

Что же касается законодательства субъектов РФ, то там встречалось не только понятие «публичная власть» но и раскрывался механизм, цели и принципы ее осуществления.

Так, в ст. 3 Устава Ленинградской области, «Основы осуществления публичной власти», закреплено, что «Публичная власть в Ленинградской области осуществляется ее населением непосредственно через референдум, в ходе свободных выборов, иных форм прямого волеизъявления, а также через создаваемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральными конституционными и федеральными законами, Уставом Ленинградской области, областными законами, уставами муниципальных образований, уставами территориальных общественных самоуправлений органы государственной власти, местного самоуправления, территориального общественного самоуправления» [1].

А в ст. 5 Устава Иркутской области, которая называется «Цели и принципы осуществления публичной власти в Иркутской области», Законом Иркутской области от 08.02.2021 г. № 1-У добавлен п. 2(1), в котором определено, что органы местного самоуправления, муниципальные образования, органы государственной власти и иные государственные органы Иркутской области входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории [14].

И хотя в приведенной статье ничего не говорится о системе публичной власти в субъекте РФ, на наш взгляд, таковая существует. Эту систему составляют государственные органы и органы местного самоуправления, субъекта РФ. К примеру, систему органов государственной власти в Ленинградской области составляют: Губернатор Ленинградской области - высшее должностное лицо; Законодательное собрание Ленинградской области; Правительство области; отраслевые, территориальные и иные органы исполнительной власти Ленинградской области, входящие в состав Администрации Ленинградской области; Уставный Суд; мировые судьи. В эту же систему следует включить и находящиеся на ее территории органы местного самоуправления.

В июле 2020 года Законом о поправке в Конституцию РФ в текст Конституции было внесено понятие «публичная власть». Как считал Президент РФ В.В. Путин, «нужно как-то скоординировать деятельность всех уровней власти: муниципальную и государственную, чтобы всё-таки хоть в чем-то была какая-то вертикаль, чтобы всё это эффективно функционировало и в то же время не противо-

речило Конституции»[7]. В ст.71, закрепляющей предметы ведения Российской Федерации, п. «г», был изложен в следующей редакции: «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти...». Статья 83 Конституции, закрепляющая полномочия Президента РФ, была дополнена п. (п. «е.5»), согласно которой в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти Президент формирует Государственный Совет Российской Федерации.

Статья 132 была Конституции, была дополнена частью третьей, в которой закреплён принцип единства системы публичной власти. А в Федеральном Законе о Государственном Совете дается понятие единой системы публичной власти. В эту систему законодатель включает: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, целью которых является соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, созданий условий для социально-экономического развития государства[13].

Рассуждая о понятии «единая система...», необходимо учитывать принцип относительности систем[3]. Суть его заключается в том, что любая система является частью другой, более широкой системы, и в то же время может включать в себя и иные подсистемы. 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. Возникновение единой системы возможно только тогда, когда реально существуют части, совокупность которых позволяет ее создать. Словосочетанием «единая система публичной власти» подчеркивается, что система приобретает более четкую устойчивость, обладая внутренним единством, согласованностью, взаимосвязью и взаимозависимостью, всех входящих в нее элементов[2].

Поскольку Россия – федеративное государство, то на каждом из двух его уровнях (федеральном и региональном) органы государственной власти руководствуются полномочиями, установленными ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, закрепляющими ее государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной

власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

На федеральном уровне государственную власть осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации (ч.1 ст.11). Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст.10). Таким образом, государственная власть в России строится на двух взаимосвязанных принципах: «единстве системы государственной власти» (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) и «разделении властей» (ст. 10 Конституции РФ).

Единство государственной власти основывается на единой воле многонационального народа, являющегося ее источником, на общих целях и задачах, стоящих перед государством, которые оно должно реализовать.

Рассмотрение во взаимосвязи, ст. 10 и 11 Конституции, позволяет сделать вывод о том, что такое разделение власти распространяется на органы государственной власти Российской Федерации и на органы государственной власти субъектов РФ, т.е. внутри данных систем, организационно обособленных друг от друга.

Конституция РФ в ч.2 ст.11 устанавливает, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

В Конституции не предусматривается, какие конкретно органы государственной власти должны быть в субъектах федерации. Конституция: закрепляет систему органов государственной власти субъектов Федерации, куда входят законодательные (представительные) и исполнительные органы (ч. 1 ст. 77); определяет, что система органов государственной власти субъекта РФ формируется ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77); наделяет органы государственной власти субъектов Федерации полномочиями, которые они реализуют во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 3 ст. 66, ч. 3 ст. 78, ч. 2 ст. 85, ч. 1 ст. 104, ч. 2, 5 ст. 125, ст. 134, 136)[4].

Конституционный Суд РФ, толкуя положения ст. 77 Конституции о самостоятельности субъектов РФ в установлении системы собственных органов государственной власти, сформулировал следующие правовые позиции: конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации исходили из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, что в свою очередь, означает: 1. При построении системы государственной власти необходимо неукоснительное соблюдение принципа разделения и самостоятельности каждой из ветвей власти при обязательном их взаимодействии; 2. Члены законодательного органа субъекта РФ получают свой мандат непосредственно от народа; 3. Должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти (постановление от 18 января 1996г. № 2-П)[11].

Конституция РФ закрепляет, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77). Возникает вопрос о том, в какой взаимосвязи находятся между собой органы законодательной (представительной) власти Российской Федерации, с одной стороны и органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации с другой стороны. Являются ли они элементами единой законодательной власти в России?

На сей счет, в юридической литературе высказаны различные точки зрения.

На наш взгляд, если есть вертикаль исполнительной власти, то должна быть и вертикаль законодательной (представительной) власти. Как представляется, вместе с Советом Федерации, Государственной Думой, с одной стороны, то есть сверху, и представительными органами местного самоуправления, с другой стороны, законодательная власть субъекта также является вертикалью и занимает свое место в этой вертикали. Это вертикаль поддержки, вертикаль взаимодействия, вертикаль обобщения опыта и внедрения передовых методов работы. Это вертикаль представительных органов, которые поддерживают друг друга и вместе занимаются тем, что называется «контроль за исполнением законов». Кроме того, законодательная власть, если говорить о вертикали, решает вопросы, касающиеся законодательного регулирования в сфере совместного ведения, то есть когда поступают проекты законов, учета мнения законодатель-

ной власти субъектов РФ в той мере, в какой оно обязательно и т. д.[5].

Единство системы органов законодательной власти Федерации и субъектов получает выражение в: осуществлении ими властных полномочий от имени народа; легитимном порядке формирования - на основе единых принципов избирательной системы; тесном взаимодействии депутатов с избирателями; единых правилах законодательной процедуры; реализации региональной законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания России; участие в федеральном законодательном процессе в рамках Совета законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; наличии предметов совместного ведения Федерации и регионов; одобрения поправок к федеральной Конституции.[6]

Ст. 73 Конституции устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Иначе говоря, система органов государственной власти субъектов Федерации не отнесена ни к ведению Российской Федерации (ст. 71), ни к ее совместному ведению с субъектами Федерации (ст. 72), можно сделать вывод о том, что решение этого вопроса отнесено к исключительно ведению самих субъектов Российской Федерации. Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом (ч. 3 ст. 131).

Система региональных органов государственной власти строится на основе принципа единства и разделения властей. Она получила закрепление в конституциях (уставах) субъектов Федерации. Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации. При этом конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации.

Законом о поправке в Конституцию в

ч.3 ст. 77 установлены требования и ограничения для руководителей органов государственной власти субъектов РФ. 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.

В Конституции РФ получили закрепление или более четко конкретизированы ценностные основы, которые должны определить деятельность федеральных государственных органов и органов власти субъектов РФ. Такими ценностными основами, на наш взгляд, являются: суверенитет, поддержание и укрепление международного мира и безопасности, обеспечение мирного сосуществования государств и народов, уникальное наследие, духовность и культура народов, исторически сложившееся государственное единство, достоинство граждан и уважение человека труда, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность и ряд других (ст. 67.1, 75.1, 79.1 и др. Конституции РФ).

Поправками в Конституцию сфера со-

вместных полномочий существенно дополнена. Так, в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, находятся координация вопросов здравоохранения, в том числе, обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи; сохранение и укрепление общественного здоровья; создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение; защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях (п. «ж»; п. «ж». 1 ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Для достижения цели, поставленной перед органами публичной власти, Конституция обязывает органы государственной власти и местного самоуправления взаимодействовать между собой. Механизм такого взаимодействия заложен в статьях 132 ч.2, 133 Конституции. При этом следует иметь в виду, что все возникающие вопросы должны решаться наиболее эффективно для граждан каждым элементом публичной власти на своем уровне: федеральном, субъекта федерации, муниципальном. Только так может быть достигнута главная цель публичной власти - соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства.

Литература

1. Закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз (ред. от 9 марта 2021 г.) Устав Ленинградской области // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 1995. №2. Ст.2.
2. Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть.- Конституционное и муниципальное право, 2021, № 3, с.21.
3. Лебедев В.А. Обеспечение единства системы отечественного законодательства в процессе правотворчества субъектов Российской Федерации. : монография.- Москва: Проспект, 2020, с.6.
4. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства : монография. -Москва : Проспект, 2015, с.5.
5. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М.: Изд-во Москва Ун-та, 2000, с.37.
6. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно- правовое исследование). 2-е издание, изм. И доп. М.: Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ».2013, с.318.
7. Путин: вертикаль между местной и государственной властью должна быть, но в рамках Конституции [Электронный ресурс] // ТАСС
8. Чиркин В. Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. М.: Юрист, 2005. С. 7.
9. Постановление Конституционного Суда РФ 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» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
10. Постановление Конституционного Суда РФ 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» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

11. Постановление Конституционного Суда от 18 января 1996г. № 2-П.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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» // Российская газета. № 282. 14.декабря.
13. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ О Государственном Совете Российской Федерации // Российская газета. 2020. 11 декабря.
14. Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1 (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС) (в ред. от 8 февраля 2021 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2009. – № 9.

References

1. Закон Leningradskoy oblasti ot 27.10.1994 № 6-oz (red. ot 9 marta 2021 g.) Ustav Leningradskoy oblasti // Vestnik Zakonodatel'nogo sobraniya Leningradskoy oblasti. 1995. №2. St.2.
2. Lebedev V.A. Narodovlastiye i publichnaya vlast'. -Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo, 2021, № 3, s.21.
3. Lebedev V.A. Obespecheniye yedinstva sistemy otechestvennogo zakonodatel'stva v protsesse pravotvorchestva sub'yektov Rossiyskoy Federatsii. : monografiya. - Moskva: Prospekt, 2020, s.6.
4. Lebedev V.A. Zakonodatel'naya i ispolnitel'naya vlast' sub'yektov RF v teorii i praktike gosudarstvennogo stroitel'stva : monografiya. - Moskva : Prospekt, 2015, s.5.
5. Lebedev V.A. Problemy organizatsii i deyatelnosti zakonodatel'noy i ispolnitel'noy vlasti v sub'yektakh Rossiyskoy Federatsii. M.: Izd-vo Mosk. Un-ta, 2000, s.37.
6. Mikhaleva N.A. Konstitutsii i ustavy sub'yektov Rossiyskoy Federatsii (sravnitel'no-pravovoye issledovaniye). 2-ye izdaniye, izm. i dop. M.: Yuridicheskoye izdatel'stvo «YURKOMPANI». 2013, s.318.
7. Putin: vertikal' mezhdu mestnoy i gosudarstvennoy vlast'yu dolzhna byt', no v ramkakh Konstitutsii [Elektronnyy resurs] // TAS.
8. Chirkin V. Ye. Publichnaya vlast' / V.Ye. Chirkin. M.: Yurist", 2005. С. 7.
9. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 15 yanvarya 1998 g. «Po delu o proverke konstitutsionnosti statey 80, 92, 93 i 94 Konstitutsii Respubliki Komi ot 31 oktyabrya 1994 goda «Ob organakh ispolnitel'noy vlasti v Respublike Komi» // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 1998. № 4. St. 532.
10. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 24 yanvarya 1997 g. «Po delu o proverke konstitutsionnosti Zakona Udmurtskoy Respubliki ot 17 aprelya 1996 goda «O sisteme organov gosudarstvennoy vlasti v Udmurtskoy Respublike» // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 1997. № 5. St. 708.
11. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda ot 18 yanvarya 1996g. № 2-П. 12. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 01.12.2015 № 30-П «Po delu o proverke konstitutsionnosti chastey 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastey 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» i chast'i 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoy oblasti «Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoy oblasti» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy» // Rossiyskaya gazeta. № 282. 14.dekabrya.
13. Federal'nyy zakon ot 08.12.2020 № 394-FZ O Gosudarstvennom Sovete Rossiyskoy Federatsii // Rossiyskaya gazeta. 2020. 11 dekabrya.
14. Ustav Irkutskoy oblasti ot 17 aprelya 2009 g. № 1 (prinyat Postanovleniyem Zakonodatel'nogo Sobraniya Irkutskoy oblasti ot 15 aprelya 2009 g. № 9/5-ZS) (v red. ot 8 fevralya 2021 g.) // Vedomosti Zakonodatel'nogo Sobraniya Irkutskoy oblasti. – 2009. – № 9.

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

LEBEDEV Valerian Alekseevich, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy). 123995, Moscow, st. Sadovaya-Kudrinskaya, house 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru