

УДК 342.5

Организация публичной власти в субъектах РФ: пробелы правового регулирования¹

Крылова Екатерина Сергеевна, магистрант, Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева, katya232323.09@gmail.com

В статье анализируется современное состояние правового регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, включая основные пробелы, возникшие после принятия Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Автор приходит к выводу, что законодатель не полностью раскрыл назначение и цели публичной власти, обозначенные в Конституции Российской Федерации. В результате значительная часть правового регулирования сосредоточилась на организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, что создает необходимость дальнейшего уточнения и доработки нормативных положений.

Ключевые слова: право, публичная власть, органы публичной власти, органы местного самоуправления, федеральный закон.

Организация системы публичной власти в субъектах Российской Федерации и ее правовое регулирование продолжают вызывать критику и дискуссии среди ученых-конституционалистов с момента появления первых законодательных инициатив в этой области. Изначально внимание исследователей было сосредоточено на масштабных изменениях в законодательстве, таких как поправки к Конституции Российской Федерации в 2020 г. и последующая адаптация нормативной базы. Однако спустя два года после вступления в силу 1 января 2023 г. Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [2] (далее — Закон об организации публичной власти), дискуссии продолжаются. Исследователи обращаются к вопросам реализации его положений, оценивая их с точки зрения сложившихся концепций и первых итогов практического внедрения новой системы государственной власти.

Закон об организации публичной власти, как следует из его названия, регулирует общественные отношения, возникающие при формировании системы публичной власти в субъектах Российской Федерации. Его положения направлены на регламентацию базовых принципов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, стремясь интегрировать их в единую систему управления.

Однако идея совершенствования механизма государственного управления через единство органов власти встретила неоднозначные оценки. Исследователи продолжают выявлять пробелы и недостатки закона, которые остаются нерешенными.

Отсутствие концептуально новой модели публичной власти, несмотря на многолетние исследования этой темы, упоминания Конституционного Суда Российской Федерации о ее значении как важного института государственной власти, породило сомнения относительно значимости Закона об организации публичной власти.

Научное сообщество сомневается, что данный закон представляет собой качественный этап развития системы государственной власти. Его положения воспринимаются как обновление Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4].

Положения Закона об организации публичной власти фактически регламентируют правовой статус отдельных органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, а не особенности их взаимодействия с органами местного

самоуправления. Это противоречит самой сути принятого закона. Проблемы, возникшие в результате такого подхода, не устраняются даже посредством Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], несмотря на его смежную сферу регулирования. Такой подход может привести к конкуренции правовых норм.

Закон об организации публичной власти лишь косвенно затрагивает вопросы взаимодействия двух уровней власти, не раскрывая его сущности в контексте целей и задач, установленных Конституцией. Изменения в Основной закон, касающиеся единства публичной власти, были продиктованы интересами граждан, но не учли в полной мере потребности согласованной работы органов власти. Одним из актуальных направлений взаимодействия органов публичной власти является нормотворческая деятельность.

Переосмысление роли местного самоуправления, которое теперь рассматривается как часть публичной власти, повлияло на восприятие муниципального правотворчества. Ранее оно недооценивалось и не считалось самостоятельным элементом правовой системы. На уровне местного самоуправления решаются вопросы, наиболее близкие и понятные гражданам, что подчеркивает важность их вовлеченности в управление. Развитие правового пространства муниципалитетов при поддержке субъектов Российской Федерации может укрепить оба уровня власти за счет создания эффективной системы регулирования.

Поддержка правотворческих инициатив граждан через органы местного самоуправления также может быть полезной. Такие инициативы могут передаваться в органы государственной власти субъектов Российской Федерации [5, с. 37–38].

Однако Закон об организации публичной власти не закрепляет механизмов взаимодействия органов публичной власти, что лишает субъекты Российской Федерации возможности урегулировать эти вопросы. Отсутствие четких границ вмешательства в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления усугубляет проблему [10, с. 104].

Несоответствие формы и содержания закона вызвало предложения о его переименовании, например: «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти в единой системе публичной власти субъектов Российской Федерации» [9, с. 39].

Некоторые исследователи указывают, что воспроизведение

¹ Научный руководитель: Ларькина Анна Петровна — доцент кафедры государственного и административного права, Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева, кандидат юридических наук.

категории «публичная власть» в правовых актах теряет конституционный смысл, если она сводится к деятельности отдельных органов, а не системы в целом [7, с. 22]. Это допустимо только в случае, если предполагается регулирование их статуса как субъектов публичной власти, а не отдельных ветвей.

Актуальным остается вопрос о составе публичной власти в субъектах Российской Федерации.

В научной литературе нет единого мнения, включает ли публичная власть все органы государственной власти. Возможность неравнозначного положения отдельных органов в системе публичной власти вызывает споры, т. к. это противоречит принципу разделения властей.

Закон об организации публичной власти включает в единую систему органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления. Однако основные положения закона посвящены деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов. Принципы организации судебных органов не регламентированы [6, с. 11].

При этом мировые судьи упомянуты в законе, но их роль в системе публичной власти не раскрыта. Закон дублирует нормы федерального законодательства, регулирующие деятельность судей. Отсутствие норм о судебной власти в предшествующем законе объяснялось его узкой сферой регулирования. Новый закон, имея более широкую сферу действия, мог бы устранить этот пробел, но не сделал этого.

На протяжении становления и развития теории публичной власти в конституционно-правовой науке общественная власть сохраняла свое значение, но так и не нашла отражения в Конституции Российской Федерации и федеральных законах [8, с. 45].

При этом нельзя однозначно утверждать, что законодатель со-

знательно исключил реализацию права народа на непосредственное осуществление власти из системы публичной власти. Основой современной правовой базы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации стали ранее действовавшие законы, которые не затрагивали принципы народовластия или участие институтов гражданского общества в государственной власти.

Поэтому законодатель не ставил перед собой задачу расширить сферу регулирования, включив положения о взаимодействии государственных и негосударственных структур. Этот вопрос остается открытым.

В результате анализа можно сделать вывод, что цели, поставленные законодателем при приведении законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации, не были полностью достигнуты.

Это подтверждается несоответствием формы и содержания Закона об организации публичной власти. Провозглашенные Основным законом принципы публичной власти и разработанная в юридической доктрине концепция единой системы публичной власти реализованы частично. Основной причиной этого стало отсутствие системного и последовательного подхода при разработке закона. Закон об организации публичной власти регламентирует организацию государственной власти субъектов Российской Федерации на прежних принципах, не учитывая изменения в обновленной системе публичной власти.

Однако допущенные пробелы могут быть устранены через переосмысление действующей системы публичной власти в контексте конституционно-правового регулирования. В настоящее время важно регламентировать ключевые процессы взаимодействия органов и должностных лиц в системе публичной власти субъектов Российской Федерации.

Примечания

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.01.2025).
2. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2021. N 294.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.
4. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005. Документ утратил силу с 01.01.2023 в связи с принятием Федерального закона от 21.12.2021 N 414-ФЗ.
5. Глухова М. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации: вопросы взаимодействия в процессе модельного нормотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. N 1. С. 36–41.
6. Гунич С. В. Вопросы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2022. N 3. С. 9–15.
7. Ишеков К. А. Общие принципы организации и деятельности органов публичной власти в субъектах Российской Федерации: содержание и правовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2023. N 7. С. 18–22.
8. Малько А. В., Липинский Д. А., Маркунин Р. С. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Правоприменение. 2021. Т. 5. N 4. С. 43–54.
9. Михеева Т. Н. Законодательное обеспечение конституционных положений о публичной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. N 11. С. 37–42.
10. Рыбкина М. В., Ларюгина Ю. Ю. Механизмы обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2024. N 3. С. 92–109.

English version

Organization of public authority in the constituent entities of the Russian Federation: gaps in legal regulation

Krylova Ekaterina Sergeevna, master's student, National Research Mordovia State University

The article analyzes the current state of legal regulation regarding the organization of public authority in the constituent entities of the Russian Federation, focusing on the key gaps that emerged following the adoption of Federal Law N 414-FZ of December 21, 2021 «On General Principles of Organization of Public Authority in the Constituent Entities of the Russian Federation». The author concludes that the legislator has not fully addressed the purpose and objectives of public authority as outlined in the Constitution of the Russian Federation. Consequently, a significant portion of the legal framework is concentrated on organizing state authority in the constituent entities, highlighting the need for further refinement and clarification of regulatory provisions.

Keywords: law, public authority, public administration bodies, local self-government bodies, federal law.