

УДК 342.5

Система представительных органов публичной власти в Российской Федерации: научный анализ, цифровое развитие и пути совершенствования

Приймак Елена Николаевна, старший преподаватель, Донской государственный технический университет, кандидат психологических наук, erpiimak@donstu.ru

Выхристюк Максим Вадимович, студент, Донской государственный технический университет, vykhristyuk.m@icloud.com

В статье исследуются сущность и целостность системы представительных органов публичной власти Российской Федерации. На основе анализа Конституции Российской Федерации и действующего законодательства определяются принципы и основные направления совершенствования системы представительных органов публичной власти в условиях конституционных преобразований. Обосновывается концепция единства системы представительных органов публичной власти России. Рассматриваются сущность и формы сотрудничества между представительными органами публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, единство публичной власти, система представительных органов, представительные органы, конституционные преобразования.

Современная система представительных органов выстраивается не только в рамках законодательной власти, но и простирается на муниципальный уровень публичной власти, где представительные органы муниципальных образований активно формируются, функционируют и взаимодействуют между собой и с другими органами публичной власти.

Определение наличия, единства и целостности системы представительных органов публичной власти в России, являющееся целью настоящего исследования, способствует совершенствованию единой системы публичной власти в условиях конституционных преобразований. Федеральное Собрание Российской Федерации в тексте Конституции РФ называется парламентом, представительным и законодательным органом государственной власти. Вышеназванные понятия не получили легальной дефиниции в действующем федеральном законодательстве России. Представительная и законодательная власть не равнозначны друг другу; в некоторых случаях данные категории не совпадают [1, с. 48].

Так, различие проявляется, например, при отсутствии законодательной функции у представительного органа либо при делегированном законодательстве у органов исполнительной власти. Тем не менее использование категорий «законодательная власть», «законодательный орган» сужает исследование феномена публичной власти, поскольку она не охватывает муниципальный уровень публичной власти и органы местного самоуправления.

Следовательно, представительная власть выходит за рамки законодательной власти и должна рассматриваться вне системы разделения властей. Представительный орган, соответственно, представляет собой орган публичной власти, выполняющий нормотворческие, представительные и контрольные функции. С понятием представительного органа неразрывно связано понятие представительства [2, с. 132].

Данное понимание является широким, и в современном конституционном праве под него попадают, например, Федеральное Собрание РФ, представитель заявителя в Конституционном Суде РФ и представители Президента РФ в федеральных округах. Кроме того, народным представителем могут быть и другие субъекты.

Итак, объем понятия «представительный орган» зависит исключительно от контекста, поскольку обилие подходов, сформированных в науке, не дает возможности использовать единственный вариант. Представительная и законодательная власть не тождественные понятия; представительная власть позволяет охватить

все уровни публичной власти и выходит за рамки разделения властей. Действующие российские законодательные органы в узком смысле также являются по своему содержанию парламентами, выступая ядром парламентаризма.

Говоря о представительных органах России, мы имеем в виду класс объектов (представительные органы разных уровней: федерального, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), выстроенных в определенной последовательности (уровни публичной власти) и находящихся во взаимосвязи (формы взаимодействия). Исходя из понятий системы и представительных органов, можно прийти к выводу о наличии системы представительных органов. Однако вместе с тем немаловажно определить характер данной системы.

Все большее обоснование получает необходимость создания уникальной модели системы представительных органов. Россия имеет национальные ценностные ориентиры, которые закреплены на уровне стратегических документов. К недостаткам сетевой (децентрализованной) системы, являющейся отражением подхода западной цивилизации, можно отнести отсутствие консолидации публичной власти в выработке и принятии решений [3, с. 91].

Фактически происходит размывание управления на отдельные части, что исторически было несвойственно российской государственности, ведь именно разобщенность попирала основные постулаты державности. России необходима своя синтезированная модель, соединяющая оптимальные качества сетевой и иерархической системы, суммативной и целостной, отвечающая особенностям отечественного федерализма и принципу разделения властей, а также солидаризма и парламентаризма, но не отрицающая необходимость согласия для решения общегосударственных задач.

С момента введения в 1993 г. новой системы представительных органов прослеживается необходимость в качественном укреплении сотрудничества представительных органов федерального, регионального и муниципальных уровней в условиях отсутствия их иерархичности.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» произошла конституционализация категории публичной власти, давшая импульс для изменения укоренившегося положения системы представительных органов.

Представляется, что в создаваемой новой конституционной парадигме наметилась тенденция для формирования некоторых элементов иерархичности в системе представительной власти. Вместе с тем необходимо учитывать принципы демократизма, парламентаризма, а также принцип обеспечения баланса интересов федерации и ее субъектов в рамках осуществления сотрудничества органов публичной власти, установленных концепцией единой системы публичной власти [4, с. 88].

Видится, что такие изменения должны носить ограниченный характер, не подменять собой самостоятельность местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ).

Понятие единой системы публичной власти введено Федеральным законом «О Государственном Совете Российской Федерации», под ней подразумеваются 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 РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, и свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Исследователями отмечается, что в целях правовой определенности необходимо разделять структуру единой системы публичной власти и народовластие.

Единая система публичной власти не заканчивается на органах, она основана на власти многонационального народа как единственного источника власти и на различных формах народовластия. Действующая Конституция РФ различает множество систем: единую систему публичной власти, систему органов государственной власти, единую систему органов исполнительной власти и собственные системы органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Также существует судебная система, которая в силу Конституции РФ обладает свойством единства, но при этом разделена на систему судов общей юрисдикции, арбитражных судов и т. д.

Таким образом, представительные органы России составляют единую систему, а на каждом уровне (федеральном, субъектов Российской Федерации и муниципальном) образуются и функционируют собственные системы. Федеральное Собрание и законодательные органы субъектов Российской Федерации также образуют систему законодательных органов России, которая находится внутри системы государственной власти и является частью системы представительных органов России.

Последняя составляет одну из основ единой системы публичной власти в России. Одним из направлений последующих конституционных преобразований должна стать легализация принципа единства системы представительных органов публичной власти как основы единой системы публичной власти и взаимодействия разноуровневых систем представительных органов [5, с. 24].

В рамках представительного подхода к пониманию единой системы публичной власти, сформированного в результате конституционной реформы 2020 г., не были охвачены непосредственные формы публичной власти.

Необходимо постепенно расширять участие народа как при формировании представительных органов, так и в непосредственных формах осуществления публичной власти.

Нельзя сводить народовластие только к деятельности выборных органов публичной власти. В ст. 11 Конституции РФ установлено, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Конституционный Суд РФ указывал, что федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий, а из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т. е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти.

В ст. 39 и 40 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» закреплено участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения.

Таким образом, представительный орган Федерации, хоть и имеет возможность определять полномочия в рамках предметов совместного ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, вовсе не означает, что федеральные органы государственной власти могут забрать все полномочия себе. Субъекты Российской Федерации вовлечены в рассмотрение проектов федеральных законов, следовательно, такое взаимодействие позволяет достичь согласия при определении предметов ведения [6, с. 28].

Именно такие юридически взвешенные позиции и нормативные возможности для взаимодействия позволяют создать сбалансированные правила сотрудничества между разными уровнями представительных органов. В ст. 12 Конституции РФ закреплено, что органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти.

Однако это вовсе не означает противопоставления и тем более отсутствия более сложных юридических конструкций, объединяющих местное самоуправление и государственную власть, а также государственную власть Федерации и ее субъектов.

Давно назревшее появление категории «публичной власти» в результате конституционной реформы помогло устранить концептуальные лакуны в регулировании, но в то же время позволило сохранить обособленность и самостоятельность данных институций.

По этому поводу Конституционный Суд РФ указывал в одном из своих постановлений, что самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия; она служит «не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней — на основе баланса интересов — межуровневого взаимодействия».

Стоит заключить, что сейчас происходит усиление интегративных процессов в противовес тем коллизиям, существовавшим между федеральным, региональным и муниципальным уровнями, которые возникли с момента принятия Конституции РФ. Поступательное устранение дефектов правового регулирования в рамках политики укрепления вертикали власти позволило создать устойчивую систему, которая перешла в конституционно-правовую доктрину публичной власти [7, с. 414].

Сотрудничество сегодня является основной формой конструктивного взаимодействия представительных органов, при которой органы действуют органично и в согласии решают общие вопросы, во главу угла ставятся не собственные, а общие интересы, т. е. происходит кооперация, в отличие от других форм взаимодействия. То обстоятельство, что одни представительные органы олицетворяют собой государство, а другие — местное самоуправление, не исключает, а в рамках установленной единой системы публичной власти обближает их взаимосвязь.

За счет согласования воли представительных органов разных уровней удается претворять в жизнь единую правовую политику на всей территории государства. Достижение такого согласия является залогом устойчивого развития государства вкупе с соблюдением основ конституционного строя России, обеспечением прав и свобод человека и гражданина. Сотрудничество между представительными органами может регулироваться не только законами, но и соглашениями между ними, а также соглашениями, заключаемыми с парламентами других государств.

Такой способ является результатом плодотворного сотрудничества; особенно важно заключать такие соглашения с вышестоящими представительными органами, которые во многом координируют нормотворческую деятельность рассматриваемых органов публичной власти.

Среди основных форм сотрудничества представительных органов России можно выделить: право законодательной инициативы парламентов субъектов Российской Федерации в федеральный парламент и представительного органа муниципального образования в парламент субъекта Российской Федерации; Совет Законодателей при Федеральном Собрании РФ, в котором состоят председатели законодательных органов субъектов Российской Федерации; участие представителей парламентов субъектов Российской Федерации в одной из ключевых форм парламентского контроля — «правительственном часе»; приглашение на заседания парламентов субъектов Российской Федерации для выступления и ответов на вопросы депутатов и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления и т. д. [8, с. 134]

Таким образом, представительная власть в отличие от законодательной власти включает в себя все уровни публичной власти. Следовательно, наряду с другими ветвями власти в рамках конституционных преобразований и введения единой системы публичной власти именно использование конструкции «представительной

власти» дает основания для установления и легализации категории «единая система представительных органов публичной власти». Представляется, что назревает необходимость введения в конституционную доктрину синтезированной системы представительных органов.

Так, некогда разобценные федерализмом и принципом разделения властей самостоятельные системы представительных органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований смогут эффективнее консолидироваться для решения общегосударственных задач. Интегративные процессы между представительными органами, протекающие в разных формах сотрудничества, подводят доктрину и законодательство к закреплению принципа единства системы представительных органов [9, с. 18].

Тем не менее неоднозначным пока остается понимание понятия «представительный орган», содержание и наполнение которого зависит исключительно от контекста, поскольку обилие подходов, сформированных в конституционно-правовой науке, не отличается единством. России приемлема синтезированная модель, соединяющая оптимальные качества сетевой и иерархической системы, суммативной и целостной, отвечающая особенностям отечественного федерализма (вертикального деления) и принципу разделения властей (горизонтального деления), а также солидаризма и парламентаризма, но не отрицающая необходимости согласия для решения общегосударственных задач [10, с. 76].

Таким образом, представительные органы России составляют единую систему. Федеральное Собрание и законодательные органы субъектов Российской Федерации также образуют систему законодательных органов России, которая находится внутри системы государственной власти и является частью системы представительных органов России в единой системе публичной власти. В настоящее время происходит усиление интегративных процессов в противовес противоречиям, существовавшим между федеральным, региональным и муниципальным уровнями публичной власти.

Поступательное устранение дефектов конституционно-правового регулирования в условиях укрепления вертикали власти позволило сформировать устойчивую систему, которая оформилась в конституционно-правовую доктрину публичной власти. Формирование оптимальной модели и продуктивных форм сотрудничества представительных органов в России в рамках последующих конституционных преобразований способствует как повышению эффективности их деятельности, так и укреплению единства системы публичной власти в России в целом.

Примечания

1. Авакьян С. А. Народное представительство и парламентаризм // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. N 9.
2. Безруков А. В. О представительном подходе к пониманию единой системы публичной власти и его реализации в российском законодательстве // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. N 4.
3. Гражданин и власть: монография / под ред. Г. Н. Чеботарева. Тюмень, 2023.
4. Коврякова Е. В. Концепции представительных систем и их практическое воплощение в государственном механизме // Lex Russica. 2016. N 11.
5. Кондрашев А. А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 11.
6. Кравченко Л. А. Парламент как институт представительной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2002. N 2.
7. Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. 2020. T. 90. N 5.
8. Штепа М. К. Система публичной власти в механизме государства Российской Федерации: организационные аспекты // Закон и право. 2025. N 3.
9. Кожевников О. А., Матвеев Е. В. Единая система публичной власти на современном этапе: некоторые итоги четырехлетней работы законодателей // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2025. N 1.
10. Смоленский М. Б., Алексеева М. В. Информационное право: учебник. Ростов-на-Дону, 2015.

English version

System of representative bodies of public authority in the Russian Federation: scholarly analysis, digital development, and ways to improve
Priymak Elena Nikolaevna, senior lecturer, Don State Technical University, candidate of sciences (psychology)

Vykhristyuk Maksim Vadimovich, student, Don State Technical University

This article examines the essence and integrity of the system of representative bodies of public authority in the Russian Federation. Drawing on an analysis of the Constitution of the Russian Federation and current legislation, it identifies the principles and key directions for improving the system of representative bodies of public authority under conditions of constitutional transformation. The concept of the unity of the system of representative bodies of public authority in Russia is substantiated. The article also considers the nature and forms of cooperation between representative bodies of public authority.

Keywords: public authority, unity of public authority, system of representative bodies, representative bodies, constitutional transformations.