

УДК 342.6

Рубцова Любовь Владимировна

магистрант направления подготовки «Правовое регулирование деятельности государства»
Челябинский государственный университет
Челябинск, Россия
lady-x261182@mail.ru

Lyubov V. Rubtsova

Post-graduate student educational program
"Legal regulation of state activity"
Chelyabinsk State University
Chelyabinsk, Russia

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ
ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE
EXECUTIVE POWER IN THE SUBJECT OF THE
RUSSIAN FEDERATION (ON THE EXAMPLE
OF THE CHELYABINSK REGION)**

Аннотация

Статья посвящена общему обзору проблем правового регулирования организации государственной, в том числе исполнительной власти в субъектах РФ. Целью исследования является анализ правовых актов, регламентирующих порядок организации государственной власти в субъектах РФ, а также позиций высших судов и мнения исследователей по этой теме. Правовое регулирование в части организации государственной власти в субъектах РФ является несовершенным и нуждается в совершенствовании и уточнении. В статье сделан вывод о наличии ряда проблемных аспектов, связанных с организацией государственной, в том числе, исполнительной власти в субъектах РФ, которые нуждаются в решении в контексте формирования единой системы публичной власти в государстве.

Ключевые слова:

публичная власть, единая система публичной власти, государственная власть в субъектах РФ, опережающее нормотворчество

Abstract

The article is devoted to a general overview of the problems of legal regulation of the organization of state, including executive power in the subjects of the Russian Federation. The purpose of the study is to analyze the legal acts regulating the organization of state power in the subjects of the Russian Federation, as well as the positions of the supreme courts and the opinions of researchers on this topic. Legal regulation regarding the organization of state power in the subjects of the Russian Federation is imperfect and needs to be improved and clarified. The article concludes that there are a number of problematic aspects related to the organization of state, including executive power in the subjects of the Russian Federation, which need to be addressed in the context of the formation of a unified system of public power in the state.

Keywords:

public power, unified system of public power, state power in the subjects of the Russian Federation, advanced rule-making

В последние три года в Российской Федерации официально запущен процесс ревизии организации государственной власти и управления на всех уровнях, а именно идет построение единой системы публичной власти. Ее существование было уже не раз подтверждено в официальных разъяснениях Конституционного Суда РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 г. № 32-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П и другие) (в контексте подтверждения правомерности регулирующего воздействия органов государственной власти на органы местного самоуправления подтверждается наличие постфактум давно функционирующей единой системы публичной власти в государстве), однако

свой официальный статус единая система публичной власти получила с момента внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 году [2].

Анализ современного состояния изучаемой проблемы в научной литературе и посредством самостоятельного изучения нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод о наличии ряда проблемных аспектов в правовом регулировании, касающихся следующих аспектов:

1. Неполноценная (в усеченном виде) реализация принципа разделения властей на уровне субъектов РФ и ее регламентация в федеральном законодательстве, которая на данный момент, исходя из официального толкования, противоречит Конституции РФ (практически отсутствует регулирование и функционирование судебной власти в субъектах РФ).

2. Проблема разграничения предметов ведения между Федерацией и субъектами РФ: в Конституции РФ закреплены только вопросы исключительного ведения Федерации и совместного ведения Федерации и субъектов РФ, что в правоприменительной практике вызывает вопросы определения объемов предметов исключительного ведения субъектов РФ.

3. Проблема так называемого «опережающего законодательства» субъектами РФ в нарушение принципов законодательного процесса, согласно которым в случае, если вопрос находится в совместном ведении Федерации и субъектов РФ, то сначала должно появиться федеральное законодательство, а затем, на его основе разработано региональное, а не наоборот.

4. Проблема правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ, которое обладает очень широкими полномочиями, что фактически приводит к отсутствию равновесия между ветвями власти и невозможности нормального функционирования системы «сдержек и противовесов» (существует «перекос» в сторону исполнительной власти).

Охарактеризуем каждую проблему кратко.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [1]. Эта норма позволяет сделать вывод о том, что такое разделение должно быть не только на федеральном, но и на региональном уровне. Такой вывод содержится и в п. 3 мотивировочной части Постановления

Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» [4].

Однако вновь принятый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 414-ФЗ), также как и утративший силу Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», содержит упоминание о делении государственной власти в субъектах РФ лишь на законодательную и исполнительную, тогда как судебная власть отсутствует. Хотя из наименования Закона № 414-ФЗ вытекает, что в нем предполагается регламентация принципов организации всех ветвей публичной власти в субъектах Российской Федерации, т.е. всех органов, входящих в ее единую систему. Кроме того, в содержании закона в статье 4 есть упоминание о мировых судьях [3]. Однако, исходя из анализа положений данного закона о структуре органов государственной власти субъектов РФ, можно сделать вывод, что судебная ветвь власти также по общему правилу не предусмотрена.

Та же проблема «перекочевала» и в уставы (конституции) субъектов РФ, в которых наблюдается закрепление разделения государственной власти только на законодательную и исполнительную. Например, в Устав Псковской области, Устав Кемеровской области и других. Более того, в этих уставах нет отдельных глав, посвященных судам субъектов. Полагаем, что это не соответствует Конституции РФ и нарушает принцип разделения властей. Но такое несоответствие есть не во всех субъектах, так, например, в Уставе Свердловской области, Челябинской области, Кировской областях и некоторых других субъектах в принципах разделения властей закрепляется разделение на законодательную, исполнительную и судебную власти.

Что касается следующей проблемы, то действующая конституционно-правовая модель разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, определяет предметы исключительного и совместного ведения органов государственной власти РФ и субъектов РФ, по остаточному принципу определяет сферу исключительного ведения субъектов РФ. На практике складываются такие ситуации, когда остается сфера неурегулированных отношений, либо наоборот

предметы совместного ведения органов публичной власти требуют более детального правового регулирования.

По мнению В.А. Швецовой, сами предметы ведения в Основном законе государства изложены не совсем удачно, в частности «они не разграничены по характеру оказываемого воздействия на сферы правового регулирования и сферы государственного управления, в которых осуществляются полномочия органов государственной власти». В результате чего все смешалось: федеральная государственная собственность и гражданское законодательство, земельное и природопользование, водное и лесное законодательство и т.д. Если для предметов ведения России это «переплетение» терпимо, то для совместных предметов ведения такая структура неприемлема. Автор указывает, что «отдельные предметы ведения изложены без определённой конкретики и довольно пространно, в результате чего приходится их толковать расширительно» [9, с. 140]. По утверждению Б.С. Крылова, автора одного из вариантов Комментария к Конституции РФ, полномочия субъектов РФ настолько объёмны и многообразны, что не представляется возможным перечислить все то, чем они обязаны заниматься и за что несут ответственность. Однако указанный автор считает, что «приведение списка предметов ведения субъектов Федерации не только не нужно, но и вредно, поскольку субъекты Федерации оказались бы в ряде случаев вынужденными ограничивать круг вопросов, которыми им нужно заниматься» [5]. По утверждению профессора А. Н. Кокотова: «... предполагалось, что субъекты Федерации самостоятельно, ориентируясь на статью 71 и статью 72 Конституции РФ, установят в своем законодательстве перечень собственных полномочий, наполняя реальным содержанием норму статьи 73 Конституции РФ...» [7, с. 31]. Но на данный момент в конституциях и уставах 69% субъектов РФ осуществлено самостоятельное определение и закрепление перечня собственных предметов ведения и полномочий. Остальные 31% субъектов РФ до настоящего времени в конституциях (уставах) не закрепили перечень собственных предметов ведения, что зачастую не способствует развертыванию их собственной законодательной инициативы, укреплению их самостоятельности, не позволяет им четко разграничить зону юридической и финансовой ответственности с федеральным центром [9, с. 140].

В непосредственной связи с предыдущей в качестве проблемы правового регулирования в исследуемом аспекте можно отметить проблему неконституционной

практики опережающего нормотворчества субъектов РФ. Так как законы разрабатывают и принимают законодательные органы власти в субъектах РФ еще до того, как будет принят соответствующий федеральный закон.

В части 2 статьи 76 Конституции РФ закрепляется, что «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» [1].

В постановлении КС РФ о проверке соответствия законодательству и конституционности несуществующей на данный момент времени Читинской области КС РФ делает интересный вывод: «По смыслу статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует областной Думе принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции. При этом после издания федерального закона областной акт должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из статьи 76 (часть 5) Конституции РФ» [4].

То есть Конституционный Суд РФ выступает за правомерность использования опережающего нормотворчества. Однако же данная позиция, на наш взгляд, является не вполне правомерной. Так как, во-первых, части 2 статьи 76 Конституции РФ указывается «в соответствии». То есть для того, чтобы была обеспечена согласованность с законом, нужен закон, которому следует соответствовать. А в соответствии с опережающим нормотворчеством сначала издается закон субъекта РФ, но при этом федерального закона нет.

Норма в части 2 статьи 76 Конституции РФ является императивной. И отсутствие в Конституции возможности принятия закона субъекта РФ до принятия федерального закона не означает право субъектов РФ на опережающее нормотворчество. По смыслу можно сделать вывод, что отклонение от части 2 статьи 76 Конституции РФ неправомерно. В-третьих, порождающее опережающим законодательством субъекта РФ правоотношения с большей долей вероятности будут противоречить нормам федерального закона после его принятия.

Тогда как в Комментарий к Конституции РФ под редакцией В. Д. Зорькина отмечено, что из положений ст. 15 Конституции РФ следует, что нормативные правовые акты субъектов Федерации, принятые по предметам собственного ведения

субъектов, не могут противоречить положениям Конституции РФ в силу ее верховенства [6].

В отношении правового статуса высшего должного лица субъекта можно отметить следующее. Согласно ст. 4 Закона № 414-ФЗ систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: «законодательный орган субъекта РФ; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган субъекта РФ, а также иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ» [3].

Возглавляет систему государственных органов субъекта РФ высшее должностное лицо в субъекте РФ, который на данный момент имеет неопределенность в своем правовом статусе. Правовой статус высшего должностного лица субъекта закреплен в 3 главе Закона № 414-ФЗ. Согласно данному закону, высшее должностное лицо субъекта может именно как «Глава» или «Губернатор» также, согласно закону, данное лицо избирается путем проведения выборов населением или путем избрания законодательным органом субъекта на срок в пять лет.

Проанализировав ситуацию, можно сделать вывод, что в данный момент классический триумвират государственной власти на уровне субъектов РФ действует не в полном объеме и соответственно система сдержек нарушена, так как наблюдается сильный перекоп в сторону исполнительной власти, что является нежелательной ситуацией для развития общества в субъекте. При этом наблюдается отсутствие эффективных методов взаимодействия органов судебной и законодательной власти, что негативно сказывается на ситуации в регионе.

Согласимся с мнением З.Т. Полатова, что, равно как и Президент Российской Федерации, глава субъекта не должен относиться ни к одной из ветвей власти, согласно классической триаде о разделении властей, но, к сожалению, на практике глава субъекта также является главой исполнительной власти, в результате чего мы наблюдаем существенный перекоп в сторону исполнительной власти [8, с. 44]. В данном случае считаем, что возможно выделить главу субъекта из исполнительной власти и закрепить его положение, не относящееся ни к одной из ветвей, это поможет устранить давление на все ветви власти и обеспечить стабильность и соблюсти принцип разделения властей.

Таким образом, существует ряд проблем правового регулирования в сфере организации исполнительной власти в субъектах РФ, а также в части разграничения

предметов ведения между Федерацией и субъектами РФ, что позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования законодательства.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 01 июля 2020 г., с изм. от 06 октября 2022 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. № 55. 16.03.2020.

3. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2021. 27 декабря.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Российская газета. № 33. 17.02.1996.

5. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.Л. Окунькова, В.С. Крылова и др. М.: «БЭК», 1994.

6. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь и др.; под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М.: Норма; Инфра-М, 2011.

7. Кокотов Н.А. Разграничение и согласование полномочий РФ, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. 2002. № 8. С.29–33.

8. Полатов З.Т. Роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в законодательном процессе субъекта Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. II междунар. науч.-практ. конф. № 2. Новосибирск: СибАК, 2018. С. 42-48.

9. Швецова В.А. Правовые особенности собственного правового регулирования субъектов Российской Федерации // Молодой ученый. 2019. № 42 (280). С. 138-142.