

УДК: 342.92

Демаков Михаил Игоревич, аспирант кафедры публичного права и национальной безопасности Уральского института управления – филиала
РАНХиГС

СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация. В статье изучается система и порядок публичного управления. Рассматривается реформа публичного управления и её результаты. Анализируются соответствующие и связанные с ней нормативно-правовые акты федерального уровня. Указываются выводы с целью дальнейшего развития правовой системы и административной системы. Уделяется внимание практическим аспектам реализации реформы и возникающим проблемам административно-правового характера. На основе проведенного анализа предлагаются меры по совершенствованию законодательства. В заключение формулируются рекомендации, направленные на повышение эффективности государственного управления и адаптацию административной системы к современным вызовам.

Annotation. This article examines the public administration system and procedures. It examines public administration reform and its results. It analyzes relevant and related federal legal acts. Conclusions are drawn for the further development of the legal and administrative systems. Attention is paid to the practical aspects of reform implementation and emerging administrative and legal issues. Based on the analysis, measures for improving legislation are proposed. Finally, recommendations are formulated for improving the effectiveness of public administration and adapting the administrative system to modern challenges.

Ключевые слова: публичное право, административное право, система управления, реформы, юридический аспект реформ, законодательство, федерализм

Key words: public law, administrative law, management system, reforms, legal aspect of reforms, legislation, federalism

В настоящее время в России реформируется правовое регулирование публичного управления. Действующая власть заинтересована в создании новой, более эффективной, современной системы правового регулирования. В связи с этим в федеральное законодательство были внесены изменения, а также приняты новые законы.

Основным федеральным законом, регулирующим государственные органы субъектов федерации, является Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее - ФЗ № 414-ФЗ). Кроме данного закона применяются:

1. Федеральный Закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном совете РФ» (далее - ФЗ № 394-ФЗ);
2. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ;
3. Иные.

Согласно исследованиям данного вопроса: «В ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» сказано, что в соответствии с Конституцией РФ органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в России и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Институт единой системы публичной власти в России приобрел свое существенное значение в связи с конституционной реформой, выразившейся во внесении поправок в действующую Конституцию РФ, и продолжил свое развитие, воплощаясь в федеральном законодательстве”.

Важно отметить порядок внесения изменений в законодательство, регулирующее публичное управление. Так, основы публичного управления, то есть ведения РФ, установлены нормами статьи 71 Конституции РФ, а именно пункты «г», «е», «м», «т» и отредактированы внесёнными в 2020 году поправками.

Также Конституцией установлены государственные органы исполнительной власти - Федеральное Собрание, Правительство, Президент РФ, и данные институты долгое время не имели правового регулирования в виде федеральных законов. Однако в настоящее время отдельными федеральными законами урегулированы выборы в Госдуму, порядок формирования Совета Федерации, а также порядок деятельности Правительства РФ:

4. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 06.11.2020 № 4-ФКЗ;

5. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.12.2020 № 439-ФЗ;

6. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 № 20-ФЗ.

Ещё до внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г. Конституционным Судом РФ уделялось существенное внимание институту публичной власти, и в решениях суда давалось толкование понятия публичной власти, что позволяло развивать данный институт в дальнейшем.

Как указывает в своей статье Черняева В.А: «Несмотря на некоторые различия в толковании понятия публичной власти, в конституционных актах приводились единообразные признаки публичной власти, что способствовало их единому формированию, единой системе. Так, впервые Конституционный Суд РФ упомянул понятие публичной власти в Постановлении от 24 января 1997 г., указав, что публичная власть государства осуществляется местным самоуправлением и его органами, не входящими в систему органов государственной власти. Конституционный Суд РФ отобразил, что местное самоуправление входит в состав публичной власти, подчеркнув тем самым их

единство. Единство раскрывалось в их признаках. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. сущность публичной власти раскрывается через принцип единства её системы. Как отмечается в заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г., «принцип единства системы публичной власти предполагает согласованное действие различных уровней власти как единого целого во благо граждан».

В настоящее время понятие публичной власти закреплено в статье 2 ФЗ № 394-ФЗ: «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 Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства».

В связи с недавними конституционными поправками на конституционном уровне был закреплён правовой статус публичной власти, в состав которой стали входить и органы местного самоуправления. Тем самым публичная власть впервые приобрела свое конституционное значение, несмотря на то, что ее понятие так и не было раскрыто в конституционных нормах».

Так, указанные изменения в конституционном законодательстве были закреплены в федеральных законах с целью конкретизации норм Конституции РФ, раскрытия сущности системы регулирования деятельности органов публичного управления, а также порядка её функционирования.

В связи с этим был принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». По положениям статьи 6 ФЗ 414-ФЗ органы публичного управления

федерального уровня и уровня субъектов федерации осуществляют правовое регулирование муниципальных органов власти. Согласно статье 41 Федерального закона № 414-ФЗ, правовое регулирование государственных органов публичной власти осуществляется в следующем порядке:

7. «Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ, определяются Конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

8. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, ФЗ № 414-ФЗ, другими федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ.

9. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам ведения РФ, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями.

10. Федеральные законы, договоры о разграничении полномочий и соглашения, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, определяющие полномочия органов государственной власти федерального субъекта, должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта РФ, порядок и источники финансового обеспечения осуществления соответствующих полномочий, не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответствовать другим требованиям, установленным ФЗ № 414-ФЗ.

11. Органы государственной власти субъекта РФ вправе обратиться в Правительство РФ с предложением об установлении особого порядка реализации отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ в соответствии со статьей 45 ФЗ № 414-ФЗ. Установление такого порядка допускается на определенный срок.

12. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ, указанные в статье 43 Федерального закона № 414-ФЗ, осуществляются органами государственной власти автономного округа, входящего в состав края, области, самостоятельно, если иное не установлено договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области».

Основным надзорным конституционным органом на основании статьи 3 ФЗ № 394-ФЗ является Государственный Совет Российской Федерации (далее - Госсовет). Главная цель Госсовета - обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Для достижения данной цели Госсовета решает, согласно статье 5 ФЗ № 394-ФЗ, следующие задачи:

13) «Содействие Президенту Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства;

14) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам, связанным с определением приоритетных направлений и целей социально-экономического развития государства, основных направлений регионального и муниципального развития, а также формирование механизмов эффективного осуществления такого развития и содействие их реализации, в том числе на созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территориях;

15) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по важнейшим вопросам государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касающимся взаимоотношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

16) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам формирования механизмов согласованного функционирования и

взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, повышения эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав муниципальных образований (глав местных администраций);

17) содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

18) рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное значение;

19) обсуждение основных параметров проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета и о реализации национальных целей развития Российской Федерации;

20) обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации».

В заключение, возможно сделать следующие выводы.

1.. В РФ наблюдается стремление к приведению публичной власти и её регулирования к единообразию;

2. В соответствии с последними реформами законодательно создано понятие публичной власти;

3. Создан правовой и административный механизм надзора и контроля, соответствующий обновлённому законодательству;

4. Введён государственный орган регулирования публичной власти - Госсовет;

5. Законодательство будет обновляться в соответствии с изменениями системы управления, корректировки целей и задач органов публичного управления.

Литература

1. Любушкин В.А., Клименко А.С. - Правовое регулирование организации и порядка осуществления публичной власти // Контентус. - 2018;
2. Черняева В.А. - Понятие и правовая природа публичной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление № 04/2024, 13-16 стр.