

оригинальная статья

Некоторые аспекты взаимодействия в системе органов публичной власти в контексте обеспечения доверия

Гуторова Алла Николаевна

Юго-Западный государственный университет, Россия, Курск

<https://orcid.org/0000-0003-0345-6903>

allagutorova@mail.ru

Поступила в редакцию 31.10.2022. Принята после рецензирования 02.12.2022. Принята в печать 08.12.2022.

Аннотация: Народное доверие не может быть полностью связано с деятельностью депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов субъекта РФ, представительных органов муниципалитетов и обусловлено исключительно ей. Актуальность проблематики неуклонно возрастает в условиях наличия института выборности единоличных должностных лиц (причем на разных уровнях публичной власти) вплоть до противопоставления институтов коллегиального и единоличного, но одновременно – выборного народного представительства. Предмет исследования – конституционные и отраслевые нормы, регулирующие отношения в системе органов публичной власти. Цель – выявить особенности конституционно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в системе публичной власти с позиции доверия. Посредством использования общенаучных и специальных методов (сравнительно-правового и догматического) исследованы взаимоотношения между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Выделена совокупность норм, позволяющих достигнуть разумного компромисса между конституционными принципами разделения властей и единства системы публичной власти. Негативно оценено введение критерия недостижения показателей для оценки эффективности деятельности глав муниципальных образований. Установлено, что право на выражение доверия или недоверия – это правомочие, принадлежащее народному представительству. Его особенность – неопределенность правовых последствий, в отличие от отрешения от должности, удаления в отставку и других юридических форм досрочного прекращения полномочий.

Ключевые слова: высшее должностное лицо, Президент России, глава муниципального образования, народное доверие, государственные органы власти, органы местного самоуправления, публичная власть

Цитирование: Гуторова А. Н. Некоторые аспекты взаимодействия в системе органов публичной власти в контексте обеспечения доверия. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки.* 2023. Т. 7. № 2. С. 195–203. <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2023-7-2-195-203>

full article

Some Aspects of Interaction in the System of Public Authorities in the Context of Trust Assurance

Alla N. Gutorova

Southwest State University, Russia, Kursk

<https://orcid.org/0000-0003-0345-6903>

allagutorova@mail.ru

Received 31 Oct 2022. Accepted after peer review 2 Dec 2022. Accepted for publication 8 Dec 2022.

Abstract: People's trust depends not only on the deputies of the State Duma that represent regions or municipalities. However, the relevance of the problem is connected with the opposition between institutions of collegiate and individual people's delegates. This study featured the constitutional and sectoral norms that govern the public relations in the system of public authorities. The author used the perspective of trust assurance to study the constitutional and legal regulation of public authorities and local self-government within the framework of public authorities. The study involved general scientific and special methods, e.g., comparative legal and dogmatic analyses, and described the relations between the federal authorities, the state power, and the local self-government. The analysis revealed a set of norms that allows for a reasonable compromise between the constitutional principles of the separation of powers and the unity of the system of public power. The author believes that the non-achievement criterion used

for assessing the performance of municipal authorities should be removed. The right to express confidence or distrust is a power that belongs to the people's representation. It has uncertain legal consequences and cannot be associated with obligatory removal from office, forced resignation, and other legal forms of early termination of powers.

Keywords: highest official, President of Russia, head of the municipality, people's trust, state authorities, local self-government bodies, public authorities

Citation: Gutorova A. N. Some Aspects of Interaction in the System of Public Authorities in the Context of Trust Assurance. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2023, 7(2): 195–203. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2023-7-2-195-203>

Введение

В советской России не было институтов выборных единоличных органов, фактически первыми лицами были Генеральный секретарь ЦК КПСС и партийные секретари республик, краев, областей, городов и других административно-территориальных единиц. В России вследствие проведения референдума в 1991 г. был учрежден пост выборного Президента (сначала РСФСР, затем России); стал набирать силу институт единоличного представительства, который требовал не меньшего статуса народного доверия, чем выборный парламент [1, с. 107]. В субъектах РФ и муниципальных образованиях наблюдались неоднозначные процессы «маятниковых» колебаний между выборным или невыборным статусом высших должностных лиц или глав муниципалитетов, однако юридическая возможность прямого мандата народного доверия (за исключением небольшого периода в отношении высших должностных лиц субъектов РФ) всегда сохранялась.

В ч. 2 ст. 1 ФЗ № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414-ФЗ)¹ подчеркивается, что именно Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов, которые входят в единую систему публичной власти. При такой формулировке логично предположить, что даже самостоятельные по вопросам местного значения муниципальные органы публичной власти подпадают под эту обязывающую норму права; в свою очередь роль государственных органов субъектов РФ в данном процессе определена законом значительно яснее: они юридически обязаны действовать согласованно, взаимодействовать друг с другом, причем основополагающее координирующее значение здесь имеет компетенция Президента РФ как главы государства [2, с. 23]. Это становится возможным главным образом вследствие институциональных гарантий народного доверия в отношении президентского института в целом и конкретного лица, замещающего данную должность в соответствующий момент времени ввиду завершения очередного избирательного цикла и очередной поддержки победившей на выборах кандидатуры.

Институт доверия органам государственной власти субъекта РФ

Конкурирующее состояние институтов народного доверия федеральным и региональным органам публичной власти проявляется вследствие развития в федеральном законодательстве института федерального участия в осуществлении региональной кадровой политики (ч. 4 ст. 4 ФЗ № 414-ФЗ). Конституция РФ напрямую не обязывает федеральную законодательную власть устанавливать правило об участии федеральных органов исполнительной власти в формировании исполнительных органов субъектов РФ, но и не запрещает этого [3, с. 56]. Можно было бы предположить, что пользующееся мандатом прямого (через выборы) и опосредованного (через доверие Президента РФ) народного доверия высшее должностное лицо субъекта РФ должно было бы наделяться правом самостоятельно определять, каких должностных лиц исполнительной власти (своих заместителей, министров, руководителей департаментов, управлений, комитетов, служб и т. п.) назначать на должности или лишать соответствующих властных полномочий.

Федеральный закон в обновленной редакции (ч. 4 ст. 4 ФЗ № 414-ФЗ) довольно четко указал перечень должностных лиц, которые подлежат согласованию с федеральными властями, причем это касается реализации не столько предметов совместного ведения Федерации и субъектов РФ, сколько вопросов исключительного ведения субъектов РФ. Согласование назначения на должность осуществляется по результатам проверки соответствия кандидатов квалификационным или иным требованиям, причем это касается не только наделения их полномочиями, но и досрочного прекращения их деятельности [4].

Таким образом, федеральный законодатель в вопросе о проверке соответствия кандидатов квалификационным и иным требованиям, по существу, «не доверяет» не только региональным государственным властям, но и территориальным органам федеральных органов государственной власти (например, прокуратуре, органам управления в сфере юстиции). Причем эта функция – сугубо юридическая, не организационно-правовая. Проверка соответствия

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. ФЗ № 414-ФЗ от 21.12.2021. *Российская газета*. 2021. № 294.

кандидатов квалификационным и иным требованиям осуществляется повсеместно на всех предприятиях, в учреждениях и в организациях страны на основании норм Трудового кодекса РФ² без какого-либо вмешательства извне вышестоящих органов публичной власти. Для контроля законности данного процесса, как показывает практика, достаточно полномочий и ресурсов органов прокуратуры [5].

Понимая инновационную природу методов правового регулирования ч. 4 ст. 4 ФЗ № 414-ФЗ, законодатель одновременно установил ряд требований, направленных на недопущение злоупотребления [6], в их числе:

- во-первых, исчерпывающий характер перечня ч. 4 ст. 4 ФЗ № 414-ФЗ, на что есть прямое указание в ч. 5 ст. 4 данного закона;
- во-вторых, кодифицированный подход к правовому регулированию (перечень ч. 4 ст. 4 ФЗ № 414-ФЗ может содержаться только в указанном законе, регулирование этих отношений в других законодательных актах не влечет за собой каких-либо правовых последствий);
- в-третьих, правило о том, что изменения и дополнения в ч. 4 ст. 4 подлежат обсуждению рабочими органами Государственного Совета РФ в соответствии с процедурами, установленными соответствующим федеральным законом³.

Анализ данных гарантий и практики их реализации показывает, что органы исполнительной власти субъектов РФ имеют собственный публичный интерес в реализации самостоятельной кадровой политики, что проявляется в открытом или латентном противодействии федеральному вмешательству в региональный управленческий процесс. Однако исследуемое явление имеет более сложную правовую природу, поскольку оно позволяет одновременно добиться большей степени рассредоточения фактической публичной власти между институционально конкурирующими органами [7, с. 93] благодаря соразмерному ослаблению компетенции высших должностных лиц субъектов РФ. В связи с этим подчеркнем, что региональные руководители органов исполнительной власти специальной компетенции, перечень которых указан в ч. 4 ст. 4 ФЗ № 414-ФЗ, фактически становятся должностными лицами «двойного подчинения» (федеральным властям и высшему должностному лицу субъекта), лишая тем самым глав регионов возможности непосредственно распоряжаться в соответствующих сферах исполнительно-распорядительной деятельности. Это, при прочих равных условиях, благоприятно влияет на реализацию требований ст. 10 Конституции РФ о разделении властей применительно к уровню субъектов РФ.

Кроме того, отметим, что норма ч. 6 ст. 11 ФЗ № 414-ФЗ соразмерно расширяет сферу контрольной компетенции регионального органа народного представительства в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции [8]. Законодательный орган субъекта РФ обладает правом приглашать соответствующих должностных лиц, корреспондирует их обязанность выступить на заседании и ответить на вопросы депутатов. По существу, это своего рода правительственный час [9, с. 71], только в отношении федеральных органов исполнительной власти, которые органам государственной власти субъектов Российской Федерации, строго говоря, не подконтрольны и не подотчетны.

Таким образом, федеральный законодатель, с одной стороны, расширяет полномочия федеральной власти (экспансия круга должностных лиц, подлежащих согласованию с федеральными властями), с другой – соразмерно этому увеличивает компетенцию государственных органов субъектов РФ (право на ограниченный контроль деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, которые действуют на территориях соответствующих субъектов РФ). Такого рода институциональные «переплетения» весьма благоприятно влияют на реализацию конституционной цели поиска надлежащего баланса между конституционными принципами разделения властей и единства системы публичной власти [10, с. 36].

Вместе с тем выскажем критическое суждение в отношении анализируемого Федерального закона № 414-ФЗ. Так, законодатель настолько часто повторяет юридическим рефреном формулу о единой системе публичной власти, что это нередко приводит к неоправданным нарушениям правил юридической техники [11, с. 246]. Например, ч. 1 ст. 2 данного закона регулирует принципы деятельности государственных органов субъектов РФ. Если соединить в одну логическую цепочку первый абзац и п. 5 данной части (в ч. 1 ст. 2 каждый из пунктов относится к первому абзацу), то юридическая норма будет выглядеть следующим образом: «Деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, осуществляется в соответствии с принципом единства системы публичной власти». Нетрудно заметить, что законодатель дважды в одной и той же правовой норме указывает на принцип единства системы публичной власти, в чем нет никакой необходимости. Повторное правовое регулирование не усиливает действие правовой нормы, но лишь нарушает принцип нормативной экономии.

² Трудовой кодекс РФ № 197-ФЗ от 30.12.2001 с послед. изм. *СЗ РФ*. 2002. № 1. Ст. 3.

³ О Государственном Совете РФ. ФЗ № 394-ФЗ от 08.12.2020. *СЗ РФ*. 2020. № 50. Ст. 8039.

Доверие органам местного самоуправления со стороны главы субъекта РФ

Конституционно-правовая риторика последних десятилетий [12] выработала, на наш взгляд, довольно спорную позицию, согласно которой федерализм якобы создает меньшие гарантии автономии и независимости, чем местное самоуправление. Этому, по сути, ложному пониманию смысла конституционных правоотношений во многом способствовало закрепление в Конституции РФ (до внесения поправок 2020 г.) положения, согласно которому органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в то время как государственная исполнительная власть (Федерации и субъектов РФ) образует единую иерархическую систему. Из этого делались спорные выводы, что публичная власть субъектов РФ как подсистема государственной власти нуждается в большей степени иерархичности, чем местное самоуправление, которое практически полностью отделено от государственной власти и опирается на тезис о невмешательстве государства во внутренние вопросы муниципалитетов, особенно если речь идет об участии в публичной кадровой политике.

Сегодня подходы к данным вопросам меняются [13, с. 80]. Местное самоуправление перестает быть «неприкосновенным» конституционно-правовым институтом, особенно вследствие конституционных поправок 2020 г., согласно которым органы местного самоуправления и органы государственной власти теперь образуют единую систему публичной власти. Это обстоятельство дает шансы к разумной корректировке господствующего конституционного правосознания в пользу обоснования необходимости более высокой степени автономии субъектов Федерации как участников федеративных отношений, причем значительно большей, чем это имеет отношение к муниципальным образованиям [14]. Конечно, положения Европейской хартии местного самоуправления⁴ не распространяются на органы публичной власти субъектов РФ, однако имеется гораздо более весомый источник гарантий самостоятельности субъектов РФ, чем положения Европейской хартии – это Конституция РФ, ее статьи 73 и 76. Федеральному законодателю не следует забывать об интересах субъектов РФ, их нельзя игнорировать, они нуждаются в соразмерной реализации посредством федерального правотворчества [15].

Законодательство о местном самоуправлении, опирающееся на нормативное установление ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности систем органов государственной власти и органов местного самоуправления [16, с. 34], до настоящего времени отрицает фактор доверия муниципальным органам

со стороны региональной государственной власти, полагая это своего рода вмешательством государства в деятельность местных сообществ. Во всяком случае, положения пунктов 13 и 14 ст. 25 ФЗ № 414-ФЗ отдают предпочтение таким основаниям, как, во-первых, неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципалитетами обязанностей в части делегированной государственной компетенции, во-вторых, недостижение показателей для оценки эффективности деятельности глав муниципальных образований. В первом случае включается процедура досрочного прекращения полномочий волей главы субъекта РФ (сначала предупреждение или выговор, затем досрочная отставка), во втором – решающее значение имеет усмотрение представительного органа муниципального образования (глава субъекта РФ обладает лишь правом инициативы). В обоих случаях утрата доверия главе муниципального образования не имеет юридического значения.

Конечно, критерий неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей [17] по реализации делегированной государственной компетенции является юридически более строгим, чем утрата доверия. Если предположить, что сама по себе утрата доверия является достаточным основанием для того, чтобы глава муниципального образования прекратил досрочно осуществление властных полномочий по решению главы субъекта РФ, то такая модель явно не вписывается в тезис о самостоятельности местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Объясняется это тем, что муниципалитеты не вправе отказаться от их наделяния отдельными государственными полномочиями [18]. Чем больше муниципалитеты наделяются делегированной компетенцией, тем вероятнее досрочные отставки глав муниципальных образований, мотивированные ненадлежащим исполнением соответствующих обязанностей. Однако если глава субъекта РФ перестал доверять главе муниципального образования, но последний добросовестно исполняет свои обязанности в части реализации делегированной компетенции, то высшее должностное лицо вынуждено продолжать работать с утратившим доверие лицом и не имеет каких-либо властных ресурсов, чтобы юридически прекратить подобные отношения.

Нетрудно заметить, что в практической действительности опытный губернатор всегда найдет основания, чтобы досрочно прекратить полномочия главы муниципалитета вследствие ненадлежащего исполнения последним его обязанностей. Добросовестное исполнение одних обязанностей может многократно блокироваться возложением все новых обязанностей, усилением контрольно-надзорных мероприятий,

⁴ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

выявлением нарушений и требованием привлечения к ответственности [19]. Фактическим мотивом будет, как правило, утрата доверия, но это (в условиях правового запрета отставки по подобным основаниям) необходимо будет «облачить» в другие юридические формы, придав им видимость ненадлежащего исполнения обязанностей при фактической утрате доверия. Однако так ли отличаются друг от друга утрата доверия и ненадлежащее исполнение обязанностей? Не было бы честнее признать, что главы муниципальных образований могут фактически утрачивать доверие глав субъектов РФ и этому нужно придавать надлежащую правовую форму?

Полагаем, что законодательство в дальнейшем может развиваться в данном направлении. В условиях закрепления в Конституции РФ самостоятельности местного самоуправления трудно согласиться с идеей возможности досрочной отставки глав муниципалитетов ввиду одного лишь недоверия главы субъекта РФ. Однако федеральный закон может установить институт выражения недоверия главы субъекта РФ главе муниципального образования как таковой, сопровождая это рядом других правовых установлений (например, правом представительного органа муниципального образования удалить главу муниципального образования в отставку ввиду недоверия главы субъекта РФ).

При этом важно помнить, что в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления основной формой деятельности местных сообществ являются собрания депутатов (в русскоязычной терминологии – заседания представительных органов муниципальных образований). Вероятно, что в теории и практике современной России придается слишком большое значение полномочиям и статусу глав муниципальных образований, в то время как фактическая компетенция по решению вопросов местного значения сосредоточена, главным образом, в границах полномочий представительных органов муниципалитетов. Самостоятельность последних никаким образом не затрагивалось бы, если федеральный закон учредил бы институт утраты доверия главы субъекта РФ главе муниципального образования.

Критически следует оценивать также новацию современного законодательства о возможности досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований вследствие недостижения показателей для оценки эффективности деятельности [20]. Это, по нашему мнению, – путь к очевидной бюрократизации конституционных правоотношений, который заслуживает решительно негативной оценки в юридической науке. Вместо того чтобы своей фактической деятельностью и реальными делами заслуживать и поддерживать доверие избирателей, депутатов, глав субъектов РФ и Президента РФ, современные главы

муниципалитетов теперь вынуждены отслеживать некие показатели эффективности, подтверждать их документально, плодить ненужные документы, заниматься бюрократией в ущерб политике. Этот путь диктуется на федеральном законодательном уровне, поэтому его невозможно преодолеть практикой деятельности органов публичной власти в субъектах РФ и муниципальных образованиях под угрозой прокурорского надзора и неблагоприятных судебных решений. Возможно, для оценки эффективности деятельности должностных лиц муниципалитетов и должны использоваться некие показатели, но их недостижение вследствие общепринятых конституционно-правовых ценностей современного российского общества не может служить основанием для досрочной отставки избранных населением и имеющих прямой мандат народного доверия должностных лиц.

Соотношение конституционных институтов выражения доверия или недоверия и народное доверие

Контрольная функция регионального народного представительства дополняется правом законодательного органа субъекта РФ на выражение доверия или недоверия [21, с. 7], во-первых, высшему должностному лицу субъекта РФ, во-вторых, руководителям исполнительных органов субъекта РФ, в назначении которых на должность законодательный орган субъекта РФ принимал участие (п. 5 ч. 3 ст. 8 ФЗ № 414-ФЗ). Данное правило в его сравнении с федеральным регулированием позволяет выявить его следующие отличительные черты. Ни Совет Федерации, ни Государственная Дума не наделены правомочием выражения доверия или недоверия Президенту РФ, это возможно исключительно в отношении Правительства РФ, причем только со стороны Государственной Думы как одной из палат Федерального Собрания. В субъектах РФ, напротив, доверие или недоверие выражается в отношении должностных лиц, т. е. конкретных людей, которые не образуют в совокупности коллегиальных органов (таких как члены Правительства РФ – физические лица) [22, с. 68].

Вопрос о соотношении конституционных институтов *выражение доверия или недоверия органам и должностным лицам и народное доверие* требует отдельного, самостоятельного исследования. В рамках заявленной проблематики отметим, что выражение доверия или недоверия не следует смешивать с народным доверием, хотя между этими конституционными явлениями есть много общего. Право на выражение доверия или недоверия – это правомочие, принадлежащее народному представительству. Его особенность – неопределенность правовых последствий (в отличие от отрешения от должности, удаления в отставку

и других юридических форм досрочного прекращения полномочий) достаточно определенного по своим правовым последствиям юрисдикционного установления. Если народное представительство утратило доверие к исполнительной власти (или ее отдельным представителям) – это еще не основание для досрочной отставки последней, но это важный общественный сигнал для принятия адекватных организационно-правовых мер, включая возможность досрочного прекращения полномочий на основе волеизъявления самой исполнительной власти (не полностью добровольного, но в то же время и не predetermined полностью волей депутатского корпуса) [23].

Доверие народного представительства исполнительной власти – это форма реализации народного доверия [24, с. 44], но эти способы доверия могут не совпадать и даже расходиться друг с другом. Депутаты как члены коллегиального органа в течение срока полномочий могут сами утратить доверие граждан, причем значение этого фактора возрастает по мере удаления во времени в течение срока действующей легислатуры от результатов последних выборов. В случае эскалации конфликта между представительной и исполнительной властью каждая из сторон имеет основания ссылаться на фактор народного доверия, поэтому выражение недоверия исполнительной власти со стороны народного представительства может повлечь за собой необходимость апелляции исполнительной власти непосредственно к народу.

Политической истории нашей страны хорошо известны кризисные отношения 1993 г., когда вертикально выстроенная единая система представительной власти оказывала организованное противодействие такой же вертикально выстроенной единой системе исполнительной власти. В итоге эти отношения оказались конституционно неустойчивой правовой конструкцией, что привело к цепочке кризисных явлений и завершилось принятием всенародным голосованием Конституции РФ, прямыми выборами членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, заключением Договора об общественном согласии и т. п.

Выражение представительным органом субъекта РФ недоверия отдельным должностным лицам региональной исполнительной власти (высшему должностному лицу и должностным лицам, в назначении которых региональный парламент принимал участие) следует отличать от «зеркальной» (фактически – балансирующей) процедуры роспуска регионального органа законодательной власти решениями Президента РФ или высшего должностного лица субъекта РФ [25]. Важно подчеркнуть само наличие механизмов, обеспечивающих баланс балансирующих механизмов (законодательный орган субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ; высшее должностное лицо субъекта РФ обладает

возможностью досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ), что, однако, наблюдается не во всех случаях (законодательный орган субъекта РФ не обладает правом выражения недоверия Президенту РФ, в то время как Президент РФ может распустить законодательный орган субъекта РФ; руководителям отдельных органов исполнительной власти субъектов РФ (кроме высшего должностного лица) может быть выражено недоверие законодательного органа субъекта РФ, но исполнительные органы, в формировании состава которых принимал участие законодательный орган субъекта РФ, не вправе принимать решения о роспуске данного законодательного органа) [26, с. 98]. Кроме того, роспуск законодательного органа субъекта РФ может быть мотивирован исключительно юридико-деликтными основаниями (неисполнение решения суда), что не имеет прямого отношения к доверию или недоверию одним органам в отношении других.

Заключение

Выявлена возможность использования различных конституционно-институциональных решений в отношении аспектов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в системе публичной власти с позиции доверия. Один из подходов мог бы состоять в недифференцированном федеральном нормативно-правовом установлении, согласно которому все должностные лица должны избираться непосредственно гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (Президент РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, главы муниципальных образований). Мотивировать это можно было бы достоинствами имеющегося конституционно-правового статуса Президента РФ, что допустимо использовать по аналогии в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Такое институциональное решение выгодно отличалось бы повышенными гарантиями обеспечения народного доверия всем ключевым должностным лицам в единой системе публичной власти. Однако, как это ни парадоксально, оно не вполне вписывается в публичные интересы ряда субъектов конституционных правоотношений, поскольку выборность должностных лиц субъектов РФ и муниципальных образований ставит их в автономное, независимое от федеральных органов положение.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The author declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Финансирование: Публикация подготовлена в рамках выполнения государственного задания на 2023 г. № 085102020-0033 «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюции личности, общества и государства».

Funding: The publication was part of state task No. 085102020-0033 (2023): Transformation of private and public law in the context of the evolution of the individual, society, and the state.

Литература / References

1. Давыборец Е. Н. «Феномен» доверия президенту России. *Социологические исследования*. 2016. № 11. С. 107–113. [Davyborets E. N. "Phenomenon" of trust to Russia's president. *Sociologicheskie issledovaniya*, 2016, (11): 107–113. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/wzjrzb>
2. Едалов Г. В. Правовой статус Президента Российской Федерации как гаранта конституции России в сфере федерального вмешательства. *Бизнес в законе*. 2009. № 3. С. 22–24. [Edalov G. V. The law status of the President of the Russian Federation as the guarantee of the Russian Federation Constitution in the sphere of federal intervention. *Biznes v zakone*, 2009, (3): 22–24. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/kohbmp>
3. Панов А. А. Полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2018. № 6. С. 56–67. [Panov A. A. Authorities of the President of the Russian Federation in the sphere of formation and activity of executive bodies of the subjects of Russian Federation. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGiUA)*, 2018, (6): 56–67. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/uvrrdg>
4. Рачёноква О. Н. Юридическое согласование в механизме современного российского федерализма. *Многосоставные государства: опыт и перспективы развития*: Всерос. науч.-практ. конф. (Пенза, 29–30 мая 2019 г.) Пенза: ПГУ, 2019. С. 128–131. [Rachenkova O. N. Legal coordination in the mechanism of modern Russian federalism. *Multiple states: experience and development prospects*: Proc. All-Russian Sci.-Prac. Conf., Penza, 29–30 May 2019. Penza: PSU, 2019, 128–131. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/fkvkjy>
5. Козлов Т. Л., Илий С. К. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействию коррупции. *Вестник ВИПК МВД России*. 2016. № 2. С. 33–43. [Kozlov T. L., Iliy S. K. Procuracy supervision over implementation of the laws on state and municipal service, combating corruption. *Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia*, 2016, (2): 33–43. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/vytwfnf>
6. Коломейцева Т. А., Свистунова Л. Ю. Функции и гарантии конституционных запретов и ограничений. *Ученые записки юридического факультета*. 2021. № 3. С. 19–22. [Kolomeyeva T. A., Svistunova L. Yu. Functions and guarantees of constitutional prohibitions and restrictions. *Uchenye zapiski iuridicheskogo fakulteta*, 2021, (3): 19–22. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/houhox>
7. Мальй А. Ф., Соломонов П. Н. О воплощении принципа разделения власти в организационной структуре субъекта Российской Федерации. *Евразийская адвокатура*. 2018. № 2. С. 93–95. [Malyj A. F., Solomonov P. N. Application separation of the authority principle in the organizational structure of the Russian Federation subject. *Eurasian advocacy*, 2018, (2): 93–95. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/xpbfpg>
8. Рогожина Е. А. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. *Региональные аспекты управления, экономики и права Северо-западного федерального округа России*. 2009. № 1. С. 84–85. [Rogozhina E. A. Territorial bodies of federal executive authorities. *Regionalnye aspekty upravleniya, ekonomiki i prava Severo-zapadnogo federalnogo okruga Rossii*, 2009, (1): 84–85. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/ydddqg>
9. Лолаева А. С. «Правительственный час» как форма парламентского контроля в субъектах Российской Федерации. *Современное состояние и перспективы развития российского и международного законодательства*: Междунар. науч.-практ. конф. (Уфа, 10 февраля 2016 г.) Уфа: Аэтерна, 2016. С. 71–73. [Lolaeva A. S. "Government hour" as a form of parliamentary control in the subjects of the Russian Federation. *Current state and prospects of development of Russian and international legislation*: Proc. Intern. Sci.-Prac. Conf., Ufa, 10 Feb 2016. Ufa: Aeterna, 2016, 71–73. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/vllszn>
10. Комарова В. В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей. *Актуальные проблемы российского права*. 2017. № 9. С. 36–46. [Komarova V. V. The constitutional system of power in the Russian Federation and the principle of separation of powers. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*, 2017, (9): 36–46. (In Russ.)] <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.82.9.036-046>
11. Усманова Е. Ф. Соблюдение правил юридической техники как фактор повышения эффективности законодательства. *Символ науки*. 2015. № 11-1. С. 246–247. [Usmanova E. F. Compliance with the rules of legal technique as a factor of improving the effectiveness of legislation. *Simvol nauki*, 2015, (11-1): 246–247. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/vbrrsz>

12. Попов Е. А. Социально-правовое «красноречие» российской Конституции. *Социология в современном мире: наука, образование, творчество*. 2011. № 3. С. 153–160. [Popov E. A. Social and legal "eloquence" of the Russian Constitution. *Sotsiologiya v sovremennom mire: nauka, obrazovanie, tvorchestvo*, 2011, (3): 153–160. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qqyqnev>
13. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2020. № 4. С. 80–97. [Gritsenko E. V. Federalism and local self-government in the light of Russian Constitutional Reform 2020. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2020, (4): 80–97. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/wucdnz>
14. Хабриева Т. Я., Сивицкий В. А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления. *Журнал российского права*. 2003. № 12. С. 7–16. [Khabrieva T. Ya., Sivitsky V. A. Federal Assembly in the year 2003: lawmakers' contribution in the development of the Russian federalism and local self-government. *Journal of Russian Law*, 2003, (12): 7–16. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qzqzcyt>
15. Щепачёв В. А. Развитие местного самоуправления – основа укрепления российского федерализма. *Местное право*. 2016. № 5. С. 13–22. [Shchepachev V. A. The development of local self-governance – strengthening the foundation of the Russian federalism. *Mestnoe pravo*, 2016, (5): 13–22. (In Russ.)]
16. Тоболкина А. С., Елькина А. В. Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020: огосударствление местного самоуправления. *International Law Journal*. 2020. Т. 3. № 1. С. 34–39. [Tobolkina A. S., Elkina A. V. Amendments to the Constitution of the Russian Federation 2020: nationalization of local self-government. *International Law Journal*, 2020, 3(1): 34–39. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/yrkljni>
17. Обухова Г. Н. Презумпция невиновности в процессе привлечения работника к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих трудовых обязанностей. *Проблемы правоприменения в современной России: науч.-практ. конф.* (Омск, 27 февраля 2015 г) Омск: ОмГУ, 2015. С. 357–360. [Obukhova G. N. Presumption of innocence in the process of bringing an employee to responsibility for non-performance or improper performance of their work duties. *Problems of law enforcement in modern Russia: Proc. Sci.-Prac. Conf.*, Омск, 27 Feb 2015. Омск: OmSU, 2015, 357–360. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/vpnzih>
18. Кеня И. А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2009. № 4. С. 2–7. [Kenya I. A. The practice of regulating the issues of granting local self-government bodies with separate state powers. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*, 2009, (4): 2–7. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/kyungl>
19. Кондрашев А. А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации. *Lex russica*. 2020. Т. 73. № 3. С. 20–32. [Kondrashev A. A. Removal of the Governor by the President of the Russian Federation due to the loss of trust for corruption and improper performance of the duties: problems of theory and implementation. *Lex russica*, 2020, 73(3): 20–32. (In Russ.)] <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.160.3.020-032>
20. Яковенко Д. А. Мониторинг и анализ нормативно-правовой базы, регулирующей современные требования по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) как основного инструмента в переходе на управление, ориентированного на результат и формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) (на примере Минвостокразвития России и Минкавказ России), в 2017–2019 годах. *Вестник профессионального бухгалтера*. 2019. № 7-9. С. 3–76. [Yakovenko D. A. Monitoring and analysis of the regulatory framework regulating modern requirements for the preparation of reports on results and main activities as the main tool in the transition to result-oriented management and the formation and achievement of performance indicators of federal executive authorities (on the example of the Ministry of Regional Development of Russia and the Ministry of Caucasus of Russia) in 2017–2019. *Vestnik professionalnogo bukhgaltera*, 2019, (7-9): 3–76. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/bxlrjrh>
21. Волчкова Н. Н. Вотум недоверия как институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации. *Экономические и гуманитарные науки*. 2016. № 10. С. 3–7. [Volchkova N. N. Vote of no confidence as institute of parliamentary control in subjects of the Russian Federation. *Ekonomicheskie i gumanitarnye nauki*, 2016, (10): 3–7. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/xrqcsd>
22. Кузнецов И. И. Контрольные полномочия российского парламента: политические возможности и ограничения. *Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки*. 2011. № 2. С. 68–89. [Kuznetsov I. I. Supervisory powers of the Russian Parliament: political opportunities and constraints. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serii 12. Politicheskie nauki*, 2011, (2): 68–89. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/ookzww>

23. Тлеубаев Ж. С. Механизм сдержек и противовесов в органах власти: пути совершенствования. *Проблемы права*. 2012. № 2. С. 22–24. [Tleubaev Zh. S. The mechanism of checks and balances in government: ways to improve. *Problemy prava*, 2012, (2): 22–24. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/shgjlh>
24. Мельникова М. В. Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти. *Вестник Самарского юридического института*. 2015. № 2. С. 44–47. [Melnikova M. V. Parliamentary control over the activity of executive power. *Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta*, 2015, (2): 44–47. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/tyywj>
25. Ахьядов Э. С.-М. Основания роспуска законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации как меры конституционно-правовой ответственности. *Гражданин. Выборы. Власть: II Междунар. науч.-практ. конф. (Пятигорск, 25–26 ноября 2015 г.)* Ставрополь: Параграф, 2016. С. 15–17. [Akhyadov E. S.-M. Grounds for the dissolution of the legislative (representative) authorities of the constituent entities of the Russian Federation as a measure of constitutional and legal responsibility. *Citizen. Elections. Power: Proc. II Intern. Sci.-Prac. Conf., Pyatigorsk, 25–26 Nov 2015*. Stavropol: Paragraph, 2016, 15–17. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ozrbkh>
26. Степаненко Д. М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. 180 с. [Stepanenko D. M. *Institute of the dissolution of the representative body of state power in Russia*. Dr. Law Sci. Diss. Krasnodar, 2007, 180. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/nolvpf>