

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ
ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

Е.А. Кравцова

**ИСТОРИЧЕСКИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИ-
СТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОР-
ГАНОВ В РОССИИ**

Монография

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2017**

УДК 342.5
ББК 67.400
К 77

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина

Кравцова, Е. А.

К 77

Исторические и современные проблемы формирования системы государственных органов в России : монография / Е. А. Кравцова. – Белгород : Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2017. – 113 с.

ISBN 978-5-91776-147-3

Рецензенты:

Хазов Е.Н. – доктор юридических наук, профессор (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

Ерыгин А.А. – кандидат юридических наук, доцент (Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина);

Евтушенко В.И. – кандидат юридических наук (УФМС России по Белгородской области).

В монографии рассматриваются история формирования системы органов государственной власти в России от возникновения государства до настоящего времени; современная двухуровневая система построения государственных органов в Российской Федерации, их виды и особенности; нормативное закрепление правового статуса государственных органов, существующие проблемы в нормативном регулировании построения системы государственных органов.

Монография предназначена для курсантов, слушателей, адъюнктов, профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России.

УДК 342.5
ББК 67.400

ISBN 978-5-91776-147-3

© РИО Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. История формирования государственных органов в России	6
Глава 2. Понятие и виды государственных органов	33
Глава 3. Современные проблемы формирования и функционирования системы федеральных органов государственной власти	55
Глава 4. Структура и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации	76
Заключение	102
Библиографический список	103

ВВЕДЕНИЕ

Статья 1 Конституции Российской Федерации декларирует Россию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

В состав Российской Федерации с 21 марта 2014 г.¹ входят 85 субъектов, в том числе 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, автономная область и 4 автономных округа.

По сравнению с другими государствами, имеющими федеративную форму государственно-территориального устройства, Россия включает наибольшее число субъектов (например, в Танзании – 2 субъекта, в Эфиопии – 9, в Индии – 25, в ФРГ – 16 земель, в Канаде – 10, в Мексике – 31, в состав же США наряду с 50 штатами входят федеральный округ Колумбия, свободно присоединившееся государство Пуэрто-Рико, а также отдельные островные территории, не имеющие статуса штата). Россия – государство многонациональное. Правовая регламентация ее деятельности осуществляется на основе обычаев, укорененных в национальных правовых культурах.

Учитывая национальные и исторические особенности развития России, Конституция Российской Федерации (ст. 11, ст. 77) устанавливает осуществление государственной власти в стране на двух уровнях: федеральном и субъектов Российской Федерации, при этом субъекты Российской Федерации наделены правом самостоятельно устанавливать собственную систему органов государственной власти с учетом норм Федерального закона *«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»*² (далее – закон № 184-ФЗ).

В общем виде система органов государственной власти базируется на разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции).

¹ Присоединение к России субъектов Республика Крым и город федерального значения Севастополь состоялось 21 марта 2014 г. См.: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

² Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Однако в настоящее время данная теория нуждается в пересмотре, поскольку большинство современных ученых предлагают выделять дополнительные ветви власти, такие как президентскую, надзорную (контрольно-надзорную) и другие.

В представленной монографии рассмотрены исторические проблемы и процесс формирования государственных органов в Российском государстве, проанализированы и обобщены взгляды современных ученых на состояние современной системы построения государственных органов, предложена авторская их классификация.

При подготовке монографии были исследованы федеральные и региональные нормативные правовые акты, регулирующие порядок формирования и деятельность органов государственной власти, выявлены отдельные недочеты построения системы государственных органов и их взаимовлияния в системе сдержек и противовесов.

Глава 1. История формирования государственных органов в России

Знание истории государственного управления в Российском государстве является базовым. Изучение истории становления и развития государственных органов помогает не только установить преемственность структуры государственных органов, проанализировать основные тенденции в развитии современной государственности, но и способствует более рациональному и правильному решению конкретных задач по совершенствованию структуры государственных органов, их организации и деятельности. Сегодняшние проблемы государственных органов имеют свою предысторию и обуславливаются всей историей развития российской государственности. Именно поэтому мы считаем уместным рассмотреть в данной работе государственные органы Российской Федерации с точки зрения их эволюционирования и исторического развития.

Государство представляет собой явление социальное. По мнению историков, государство как социальный институт существует более 5 тысяч лет. Возникнув в глубокой древности, оно проделало значительную эволюцию от первых примитивных государственных образований до современных форм правового и социального государства¹.

Древнерусское государство сложилось у восточных славян в бассейне Днепра, в районе озера Ильмень, в верховьях Волги и Оки в начале IX века. Оно являлось одним из крупнейших государств Европы того времени. «Суровые климатические условия, обилие лесов, болот и неплодородных земель, а также открытость территории для вторжения кочевых орд из Азии не могли не сказаться на процессе генезиса государственности у восточных славян. Только сильная власть вождя или правителя могла обеспечить внутренний порядок, нормальную хозяйственную деятельность, отразить вражеское нападение. Именно в этом кроются глубинные истоки единодержавия и деспотизма власти, в той или иной форме постоянно проявляющиеся на протяжении многовековой истории российской государственности»².

Возникновение государственных учреждений происходило позже, чем образование государства. Изначально функции государственных органов осуществлялись конкретными лицами, которые назначались или избирались на должность и выполняли свои задачи самостоятельно, не прибегая к помощи иных лиц и не осуществляя делопроизводства.

«Древнерусское государство можно охарактеризовать как раннефеодальную монархию. Во главе государства стоял великий князь киевский. Его братья, сыновья и дружинники осуществляли управление страной, суд, сбор дани и пошлин. Доходы князей и их приближенных тогда еще во многом определялись

¹ Куликов В.И. История государственного управления в России: учебное пособие. - Москва: Академия, 2003. С. 5.

² Там же. С. 18.

данью с подчиненных племен, возможностью ее вывоза в другие страны для продажи»¹.

Феодалные отношения в Древнерусском государстве были слабыми. Князь не наделял членов своей дружины землями, не заводил своего хозяйства. Денежные средства на выполнение государственных функций собирались непосредственно с населения в виде дани. Помимо дани, размер которой первоначально не был регламентирован, население было обязано платить князю судебные и торговые пошлины, а также выполнять натуральные повинности: по постройке дорог, городов и т.д.

Князю принадлежала высшая власть в государстве: судебная, военная, административная.

Как пишет А.Д. Градовский, князь имел двойное значение в княжестве: во-первых, он был центральной властью для всей своей волости; во-вторых, по отношению к стольному городу и его округу он являлся местной властью, непосредственно заведовавшей всеми частями управления. Понятно, что при князе в том и в другом отношении не могло образоваться никаких самостоятельных должностей. Кроме совещательного органа, княжеской думы, при князе состояли только чисто исполнительные власти - приставы, разные чиновники для сбора податей и пошлин (данщики, бельщики, мытники, пятенщики, мостовщики и т.д.). Более определенное значение имели придворные должности, имевшие, конечно, и общее административное значение, а именно: дворские, дворецкие и казначей².

Компетенция должностных лиц, назначаемых князем, была размыта. Поскольку все виды власти соединялись в руках у князя, каждому из состоящих при нем лиц могло быть поручено любое поручение на усмотрение князя. Таким образом, на ранней стадии развития государства, государственный аппарат был крайне примитивным и фактически состоял из отдельных должностных лиц, выполнявших по поручению князя те или иные государственные функции.

Высшим органом власти в Древнерусском государстве являлось вече, которое было органом народного представительства. На вече решались вопросы войны и мира, избирались высшие должностные лица, призывались и изгонялись князья и т.д. Вече не было постоянно действующим органом и собиралось только в случае необходимости решения наиболее важных вопросов. Как правило, инициаторами проведения вече выступали князь, старосты либо коллегия, состоящая из посадников, тысяцкого, кончанских (районных) старост и др. В таком случае они готовили повестку, проекты решений. Эта же коллегия осуществляла руководство текущими делами. Называлась она осподой³. Оспода выполняла функции вспомогательного органа: готовила повестку вече, опове-

¹ Орлов А.С. История России с древнейших времен до наших дней: учебник / А.С. Орлов, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина. - Москва: Проспект, 1997. С. 17.

² Градовский А.Д. Начала русского государственного права. - Санкт-Петербург: типография М. Стасюлевича, 1876. Т. II. С. 15.

³ Шевелев В.И. Аппарат Государственной Думы – представительного и законодательного органа (теоретические, историко-правовые и политико-правовые аспекты организации и деятельности): дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2003. С. 51.

щала о времени его проведения, оформляла решения, принятые на нем. В то же время оспода брала на себя выполнение части государственно-властных полномочий обычно по поручению князя, который осуществлял функции исполнительной власти, назначая себе помощников и перекладывая на них часть своих полномочий. Таким образом, на ранней стадии развития государства государственный аппарат был крайне примитивным и фактически состоял из отдельных должностных лиц, выполнявших те или иные государственные функции.

Вышеописанная система управления сохранялась на Руси с незначительными изменениями достаточно долго – до становления унитарного Московского государства, формирование которого завершилось к концу XV века.

«События и процессы, имевшие место в России XVI в., во многом предопределили направление и темпы последующего развития страны. Именно в данный период: а) завершился процесс объединения различных земель в единое Российское государство; б) сформировался механизм управления государством; в) определился характер взаимоотношений между государством и феодалами (полное бесправие); г) оформились отношения между феодалами и крестьянами (крепостное право), - которые с модификациями просуществовали свыше трех столетий до начала XX в.»¹.

Для формирования централизованного государства, способного противостоять татаро-монгольской орде, нужна была сильная и многочисленная армия, для содержания которой, в свою очередь, требовались учреждения по ее комплектованию и обеспечению деятельности. Для поддержания порядка в формируемом государстве нужны были также карательные и судебные органы. Кроме того, за период с середины XV до середины XVI в. территория России увеличилась более чем в 6 раз. Население страны в конце XV в. составляло примерно 5-6 млн человек, в середине XVI в. – около 9 млн человек (по другим данным – 6-7 млн человек)².

Так, по мере усложнения задач государства и увеличения его территории изменялось и усложнялось устройство государственного аппарата. Появлялись постоянно действующие государственные учреждения со штатом чиновников, вводилось письменное делопроизводство. За каждым государственным учреждением закреплялись свои функции.

Появление первых государственных учреждений в России датируют концом XV – серединой XVI вв.

В целом государственное устройство в это время выглядит так: во главе государства стоит великий князь (в январе 1547 г. титул великого князя был сменен на титул царя и была установлена самодержавная форма правления³).

¹ История государственного управления России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. С. 54.

² Там же. С. 56.

³ Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. - Москва: Государственное учебно-педагогическое издательство министерства Просвещения РСФСР, 1960. С. 33.

Постепенно в обиход современников вошло словоупотребление «Московское царство»¹.

Великий князь московский и цари «всея Руси» разделяют свою власть с Боярской думой – высшим органом государства, совмещающим функции законодательного и исполнительного органов власти. Боярская дума вместе с царем утверждает новые налоги, издает «уставы». Так, ею был утвержден великокняжеский судебник 1497 г. и судебники 1550, 1589 гг. Статья 98 Судебника 1550 г. устанавливает необходимость принятия решений думой по новым вопросам, не обозначенным в судебнике: «а которые будут дела новые, и в сем судебнике не написаны, и как те дела с государства доклада и со всех бояр приговор вершаться»². В то же время в качестве исполнительного органа Боярская дума осуществляла общее руководство исполнительными органами – приказами, принимала решения по вопросам организации гражданских и военных учреждений, надзирала за управлением на местах.

В середине XVI века возникают Земские соборы – совещания, собираемые для обсуждения конкретных вопросов внутренней и внешней политики. Земские соборы включали в себя представителей Боярской думы, духовенства, представителей дворянства и торговых людей (посадских).

Рассматривая сущность Земских соборов, Л.В.Черепнин отмечает, что существование Земских соборов, как и Боярской думы, означало известную слабость не только носителя верховной власти – царя, но и государственного аппарата централизованного государства, в силу чего верховная власть вынуждена была прибегать к прямой и непосредственной помощи феодального класса и верхов посада³.

Данное утверждение представляется нам весьма спорным. Так, например, после смерти царя Федора Ивановича в начале 1598 г. был собран Земский собор, на котором был избран на царствие Борис Годунов.

В 1613 году был собран Собор, на котором присутствовали представители не только дворянства, духовенства и торговых людей, но и представители стрельцов, казаков и даже черносошных крестьян. На данном соборе был избран на царствие Михаил Романов.

В.Г. Игнатов пишет: «Земские соборы – это орган, пришедший на смену вече, восприняв традиции участия общественных групп в решении правительственных вопросов, но заменив присущие ему элементы демократизма началами сословного представительства»⁴.

Его точка зрения нам более близка. Соборы, на наш взгляд, следует рассматривать как органы, ограничивающие абсолютную власть монарха и обладающие полномочиями решать конкретные вопросы как внутренней, так и внешней политики, прообраз нынешней Государственной Думы. Боярская дума

¹ Скрынников Р.Г. Иван Грозный. - Москва, 1983. С. 25.

² Судебники XV-XVI вв. - Москва, 1952. С. 351.

³ Черепнин Л.В. Земские соборы и утверждение абсолютизма в России / Абсолютизм в России. - Москва, 1963. С. 92-132.

⁴ История государственного управления России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. С. 57.

вместе с царем утверждает новые налоги, издает «уставы». В то же время в качестве исполнительного органа Боярская дума осуществляет общее руководство исполнительными органами – приказами, а также принимает решения по вопросам организации гражданских и военных учреждений, надзирает за управлением на местах.

Формирование централизованного государства и увеличение функций государства привело к необходимости трансформации органов управления как центральных, так и на местах.

Отдельные функции государства выполняли не органы государства в современном смысле этого слова, а отдельные люди, которые наделялись соответствующими правами. В XV веке в основном осуществление отдельных функций государства поручалось боярам. В помощь им назначались неродовитые, но грамотные чиновники – дьяки. «Постепенно эти нерегулярные поручения («приказы») получали более постоянный характер. Появились такие должности, как казначей, печатник, разрядный и ямской дьяки. Первоначально в XV в. эти должностные лица осуществляли свои задачи без вспомогательного аппарата. Но с усложнением задач им давались «для письма» (с нач. XVI в.) чиновники помельче – подьячие, объединенные в особом помещении – канцелярии-«избе», «дворе». Процесс образования «изб», «дворов»-канцелярий растянулся на несколько десятилетий (с конца XV в. и до середины XVI в.)»¹.

Постепенно «избы» стали осуществлять функции органов государственной власти не на основании отдельных поручений, а на постоянной основе и трансформировались в непрерывно действующие центральные государственные учреждения – приказы, которые имеют существенные признаки государственных органов: организуются на основе грамот великого князя (в дальнейшем – царя); имеют собственную компетенцию, собственную структуру.

На начальном этапе существования приказов было характерно совмещение ими различных функций: судебных, административных, финансовых. Однако постепенно данные учреждения становились более специализированными, функции между ними перераспределялись таким образом, чтобы исключалось их дублирование различными органами. В то же время происходила постепенная централизация государственного аппарата с передачей части государственных функций управления на места, территориальным органам власти.

Управление начинает строиться не по территориальному, а по ведомственному принципу. Например, Разрядный приказ – ведает всеми делами дворянского войска, к полномочиям Поместного приказа относятся вопросы поместного землевладения, Большой приход ведает сбором налогов. В связи с присоединением к России новых территорий сложились некоторые областные приказы (Казанский, Сибирский)².

¹ Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. - Москва: Государственное учебно-педагогическое издательство министерства Просвещения РСФСР, 1960. С. 38.

² Список приказов в XVI-XVII вв. с указанием функций и дат существования каждого из них: Советская историческая энциклопедия. - Москва, 1968. С. 563-566.

Создание приказов привело к постепенной централизации государственного аппарата, упорядочению его функций и распределению полномочий между государственными органами. Процесс этот занял длительное время. «На начальном этапе существования для многих приказов было характерно совмещение судебных, административных и финансовых функций, а также соединение функционального управления с территориальным. Но в целом разветвленная приказная система с ее бюрократическим аппаратом явилась сильным оружием укрепления централизованного государства»¹.

Административно-территориальное деление еще не стало унифицированным. Основной административной единицей были уезды, которые делились на станы, а станы, в свою очередь, делились на волости. Но одновременно с этим административным делением сохранялись еще военные округа, судебные округа (губы), земли.

На основной территории государства управление осуществлялось наместниками и волостелями. Они выполняли функции судебных органов по отношению к местному населению, а также собирали с него «кормы» в свою пользу. Первоначально размер и срок «кормов» были неопределенными. И только в конце XV – начале XVI вв. «кормления» стали регламентироваться уставными грамотами, выдававшимися местному населению, и доходными списками, которые выдавались кормленщикам.

В этой связи примечательна Белоозерская уставная грамота, данная Иваном III населению Белоозерского княжества в 1488 г., вскоре после его присоединения к русскому государству. Первые статьи этой грамоты определяют количество «корма», взимаемого с каждой «сохи». Одна из статей этой грамоты запрещала наместнику самому собирать налоги, для чего белоозерцы выбирали сотских. Тем самым впервые был введен орган общественного контроля над деятельностью наместника. Кроме того, этот документ регламентировал деятельность наместничьего штата².

Вторая половина XV века характеризуется образованием городских поселений, появляется проблема их укрепления и развития их инфраструктуры. В этой связи в городах были введены особые должностные лица местного управления – городовые приказчики. В их полномочия входило осуществление контроля за строительством и укреплением городов, мостов и дорог («мостовое и ямское дело»), производством и хранением боеприпасов, оружия, провизии и т.п. Установление должности городских приказчиков привело к отставке наместников-кормленщиков сначала от военно-административного, а затем и от земельного, финансового и судебного управления, постепенно привело к отказу от института «кормления». К началу XVI века институт городских приказчиков распространяется повсеместно. Городовым приказчикам передаются функции

¹ История государственного управления России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. С. 59.

² Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / под ред. проф. Н.С. Слепцова. – Москва, 1997. С. 7.

надзора за великокняжескими землями в городах и уездах, опись земель, соби-
рание налогов и сборов.

Следующее кардинальное изменение в государственном управлении про-
изошло в царствование Петра I. Россия была провозглашена империей. Был со-
здан Сенат – орган, который совмещал при императоре функции законо совеща-
тельного органа, высшего органа исполнительной и судебной власти¹. Дей-
ствующая до Петра система приказов была заменена на систему коллегий.

Территориально Россия была поделена на 8 губерний. По шведскому об-
разцу губернии были разделены на провинции и дистрикты, которыми соответ-
ственно руководили воеводы и земские комиссары. В ходе реформы 1718-1724
гг. был образован Главный магистрат – орган управления, которому подчиня-
лись органы городского местного самоуправления – магистраты. Были созданы
такие городские учреждения, как ратуши, земские избы, посадские сходы. Все
эти органы совмещали исполнительные и представительские функции, по-
скольку, с одной стороны, избирались населением, а с другой, подчинялись
центральному органам власти и выполняли их распоряжения, являясь посредни-
ками между посадской общиной и центральной администрацией.

Продолжила линию реформ Петра Екатерина II. Она разделила страну на
50 губерний, сохранив подконтрольность органов на местах центральным орга-
нам власти. Как замечает по этому поводу К.Б. Лазорин, «элемент чисто прави-
тельственный в учреждении губерний получил подавляющее значение. Не было
ни одной отрасли управления, где над сословно-общественной властью не была
бы поставлена всецельная правительственная власть»². Полномочия губернато-
ров не были четко определены, что позволяло им злоупотреблять своей вла-
стью, полностью подчинив себе все действующие системы самоуправления на
местах. Изначально задуманные как должностные лица, призванные осущест-
влять государственный надзор за осуществлением законности и правопорядка на
местах, губернаторы сосредоточили в своих руках не только надзорные функ-
ции, но и взяли на себя действительное управление основным количеством дел
губерний.

Для помощи губернаторам в исполнении их функций были созданы
Учреждения губернских правлений. Они представляли собой совещательный
орган, который был призван действовать при губернаторах, в то же время наде-
ляясь собственной компетенцией. В их полномочия входили доведение до све-
дения населения нормативных актов, принятых высшими органами власти,
разъяснение их смысла и надзор за их соблюдением. В то же время они выпол-
няли судебные функции, разрешая споры между различными органами власти,
а также налагая взыскания на должностных лиц, нарушивших закон.

¹ Петровский С. О Сенате в царствование Петра Великого. - Москва, 1875.

² Лазорин К.Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении
системы государственного управления в России в XVIII-XIX веках // История государства и
права. 2014. № 1. С. 21-26.

В дальнейшем система государственного управления и система административно-государственного деления Российского государства претерпевают неоднократные изменения. Иногда указанные изменения являются кардинальными, как при реформе Петра I, иногда носят, скорее, косметический характер, как при реформах Александра I. Однако главный принцип Российского государства до 1917 года является неизменным: Россия является унитарным государством с централизованными органами управления.

В.Г. Игнатов по данному поводу замечает: «Видимо, есть два способа управления большими территориями: первый – когда значительную роль играет местное самоуправление, выбранное населением и отчасти контролируемое из центра. Второй способ – сверху донизу всеведущая административная власть, которая подавляет всяческое самоуправление. В ряде стран Запада пошли первым путем: короли плюс парламенты, городские и провинциальные общины, суды и т.п. Россия в период правления Ивана Грозного (1533-1584 гг.) окончательно выбрала второй путь»¹.

С указанным замечанием нельзя не согласиться. Децентрализация государственных органов в России, приведшая к образованию федеративного государства, началась лишь в начале 90-х гг. XX века.

А.Д. Градовский, рассматривая систему управления Российским государством в 1883 году, пишет: «Все установления разделяются на общегосударственные, власть которых действует на всем пространстве империи, и местные, власть которых ограничивается пределами данного округа. Местные установления соответствуют различным единицам, на которые распадается империи. Единицы эти суть:

1. Губерния (область). По первоначальному учреждению о губерниях 1775 г. предполагалось сосредоточить здесь все действительное управление, под надзором Сената и верховной власти, не допуская между ними никаких посредствующих инстанций. ...Затем, однако, ввиду удобств различных центральных управлений, явились специальные деления империи, под именем округов и т.п. Такие деления существуют в настоящее время для ведомств военного, судебного, таможенного, народного просвещения и т.д.

2. Уезды. Уезд есть подразделение губернии. Поэтому и уездные установления должны бы являться органами установлений губернских, низшими инстанциями последних. Действительно, до реформ нашего времени уезд был отделом губернии во всех отношениях. Губернское правление имело здесь свой орган – земский суд; казенная палата – уездное казначейство; различные губернские комитеты – свои отделы; палата государственных имуществ – окружные управления; низшими судебными инстанциями являлись уездный суд для всех состояний, кроме городского, магистраты для городских обывателей и т.д. Реформы настоящего царствования изменили характер уезда. В некоторых отношениях уезд остался подчиненным отделом губернии, именно в отношении управления полицейского и казенного. В других отношениях уезд является

¹ История государственного управления России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. С. 57.

единицею самостоятельной. Так, уезд представляет самостоятельный округ мировой юстиции, самостоятельную единицу земских установлений, лишь в некоторых отношениях подчиненную учреждениям губернским.

3. Города, станы и волости. При неравномерном распределении городского населения и различном значении городов иерархическое положение их среди других единиц неодинаково. Иные города, по значению своему, конкурируют с губерниями, имея особое управление под именем градоначальств. Другие конкурируют с уездами, составляя самостоятельные полицейские и мировые округа. Города менее значительные, т.е. большинство русских городов, входят в состав уезда, подчиняясь уездному полицейскому управлению, съезду мировых судей, уездным земским установлениям и т.д. Только в отношении своего общественного управления города повсеместно являются единицами самостоятельными»¹.

Как видно из вышеприведенного текста, и в 1883 году в России отсутствовало четкое и единообразное государственно-территориальное устройство. Россия была унитарным государством, разделенным на части по административно-территориальному признаку, и имела как централизованные органы управления, так и собственные органы управления на местах (местные органы управления), которые наделялись отдельными местными полномочиями, осуществляемыми под надзором государственной власти.

К началу XX в. территория Российской империи выросла до 22,2 млн кв. км. По размеру она занимала 2-е место в мире (после Британской империи). Население с конца XIX в. увеличилось почти на треть и составило к 1913 году около 166 млн человек разных национальностей².

Что касается государственного устройства, то в начале XX века оно было следующим:

Россия оставалась абсолютной монархией. В 1906 году вышло новое издание «Основных законов Российской империи», которые подтверждали незыблемость самодержавия. Так, ст. 4 указанного свода гласила: «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть, ... повиноваться власти его не только на страх, но и на совесть сам Бог повелевает»³. Далее в законах подтверждалась священность и неприкосновенность императорской особы, его неограниченное право издавать законы, а также осуществлять высшее руководство армией, флотом, исполнительной властью (чиновничеством) и т.д.

Монарх осуществлял управление страной, основываясь на докладах министров и губернаторов, в которых содержался отчет об их действиях за определенный период и перечислялись задачи, требующие решения. Доклады с пометками царя направлялись для рассмотрения в Совет министров (до 1905 – Комитет министров). «Иногда инициатива губернатора служила толчком для

¹ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. - Санкт-Петербург: типография М. Стасюлевича, 1883. Т. III. С. 25.

² Орлов А.С., Георгиев В.А. История России с древнейших времен до наших дней. – Москва: Проспект, 1997. С. 313.

³ Свод законов Российской империи. – Москва, 1906. Т. I. Ч. 1.

принятия решения в масштабах страны. Так, на отчете владимирского губернатора за 1897 г., где предлагалось учредить специальную фабричную инспекцию для борьбы с забастовщиками, Николай II отметил: «Что сделано в этом смысле? Скорейшее создание такой полиции настоятельно необходимо». И вскоре такая полиция была создана»¹.

Несмотря на вышесказанное, власть царя отнюдь не была безграничной. Поскольку считалось, что государь не в состоянии разбираться во всех вопросах государственного управления единолично, компетентно и в полной мере, для того, чтобы резолюция царя была выполнена, на документе под подписью царя в обязательном порядке требовалась одобрительная надпись министра.

Министры образовывали Совет министров. В состав Совета министров входили министры финансов, внутренних дел, юстиции, торговли и промышленности, народного просвещения, путей сообщения, военный, морской, иностранных дел, императорского двора и уделов, главноуправляющий землеустройством и земледелием, государственный контролёр и обер-прокурор Синода. Главы других ведомств привлекались к участию в Совете только при рассмотрении дел, непосредственно затрагивающих компетенцию их ведомств. Возглавлял Совет министров до 1905 года сам император, а позже – лицо, назначавшееся императором, из числа министров.

К полномочиям Совета министров относились: планирование направлений законодательных работ и предварительное рассмотрение предложений министерств, ведомств и других государственных органов, внесшихся в Государственную Думу и Государственный Совет; обсуждение предложений министров по общему министерскому устройству и о замещении главных должностей высшего и местного управления; рассмотрение по особым повелениям государственной обороны и внешней политики, а также дел по Министерству Императорского Двора и уделов. Помимо этого, Совет министров обладал значительными правами в области государственного бюджета и кредита².

В 1905 году был учрежден законодательный орган – Государственная Дума. Ее основание было закреплено следующими нормативными актами: «Манифестом об учреждении Государственной Думы» и «Положением о выборах в Государственную Думу».

Согласно данным нормативным актам Дума учреждалась для обсуждения законодательных проектов, вносимых Государственным Советом на утверждение царю. Она имела право законодательной инициативы (исключая основные законы государства) и обсуждения бюджета³.

Административно-территориальное деление России к 1917 году оставалось аналогичным описанному А.Д. Градовским в 1883 году. Структура же управления на местах претерпела значительные изменения. Это связано в

¹ Дятлова Н.П. Отчеты губернаторов как исторический источник / Проблемы архивоведения и источниковедения: материалы научной конференции архивов Ленинграда (4-6 февраля 1964 г.). - Ленинград, 1964. С. 239.

² Макаров С.В. Преобразование Совета министров Российской империи в 1905 г.: государственно-правовые проблемы // Правоведение. 1996. № 1. С. 27.

³ Попова А.В. История государства и права России. - Москва, 2002. С. 160.

первую очередь с недовольством населения существующим положением и нарастанием народного движения.

Реформы 60-70-х г. XIX века не только ликвидировали крепостное право, но и провозгласили уравнивание в политических правах всех сословий, что повлекло за собой создание новых финансовых и судебных учреждений, органов земского и городского самоуправления.

Во главе губерний по-прежнему стоял губернатор, который являлся главой местной администрации и был подотчетен непосредственно Министерству внутренних дел. Губернатор возглавлял губернское правление, которое утратило самостоятельное значение и превратилось в исполнительный орган губернатора. Об усилении власти губернатора свидетельствовало и то, что ему было предоставлено право ревизии всех гражданских учреждений губернии независимо от ведомства, а в 1876 году, в соответствии с Положением Комитета министров от 13 июля 1876 г., губернатор был наделен полномочиями по изданию «Обязательных постановлений» для «правильного исполнения узаконения о благочинии и безопасности» (запрет органов печати, собраний, шествий и т.д.).

В то же время после реформ 1861 г. губернатор утратил право вмешиваться в судебное делопроизводство. Кроме того, под сферу его действия не попадали учреждения, созданные в 60-х гг. XIX в. (губернские акцизные управления, контрольные палаты и т.д.).

Управление уездами находилось в руках дворянства. Уездный исправник назначался губернатором из лиц дворянского сословия. Помимо этого, в уездном полицейском управлении постоянно действовали два дворянских заседателя, которые избирались уездным дворянским собранием. Уездный предводитель дворянства возглавлял уездные комитеты и присутствия, которые фактически являлись исполнительными инстанциями для губернских учреждений. В составе уездных земских собраний (в соответствии с реформой 1864 г.) было 40-45% гласных дворян. Большинство мировых судей и становых приставов и все земские начальники также были дворянами, что делало управленческий аппарат уезда полностью однородным в сословном отношении¹.

Земские и городские органы самоуправления ведают благотворительностью, постройкой дорог, больниц, школ, обеспечением продовольствием, развитием местной торговли и промышленности, земским страхованием, организацией земской статистики и т.д.

Земские учреждения организуются как на уровне уездов, так и на уровне губерний, то есть фактически органы местного самоуправления имеют двухступенчатую структуру.

Уездные земские собрания являются представительными органами местного самоуправления и собираются один раз в году, чтобы путем голосования решить наиболее важные для земства вопросы, а также избрать земскую управу, которая являлась постоянно действующим органом местного самоуправления и выполняла текущую работу. Кроме того, уездные земские собрания всей

¹ Бонч-Бруевич В.Д. Россия под гласным надзором / Избранные сочинения. - Москва, 1961. Т. II. С. 4.

губернии избирают по несколько представителей в состав губернского земского собрания, которое, в свою очередь, выбирает губернскую земскую управу.

Земства находятся под надзором губернатора, который контролирует сметы расходов земств, формирование личного состава аппарата земских управ, формирует избирательные списки земских собраний. В Положении Комитета министров от 13 июля 1876 г. отмечалось, что губернатор «имеет право остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам, или общим государственным пользам»¹.

После народных волнений 1905 года началась «Столыпинская реакция», которая привела к значительному изменению структуры и функций государственных органов на местах. Так, в связи с введением «исключительного» положения губернаторам присвоены фактически неограниченные полномочия. «По указу царя 19 августа 1906 г. генерал-губернаторы и главнокомандующие получили право в тех случаях, когда «учиненные лицом гражданского ведомства преступные деяния являются настолько очевидными, что нет надобности в его расследовании», учреждать военно-полевые суды. Эти суды состояли из председателя и четырех членов – офицеров армии и флота. Дела, попавшие в военно-полевой суд, рассматривались в течение двух суток при закрытых дверях, без форм судопроизводства, а решения сразу же вступали в силу и приводились в исполнение. Основной мерой наказания этих судов была смертная казнь через повешение или расстрел. За 6 месяцев действия военно-полевой юстиции было предано смертной казни больше лиц, чем за все время с 1825 по 1905 г.»².

Текущую деятельность в аграрной сфере осуществляли губернские и уездные землеустроительные комиссии. Первые такие комиссии появились в 1906 году, а повсеместное распространение получили в 1911 году. Уездные комиссии являлись административно-судебными учреждениями по землеустройству. Основные цели их создания – межевание земель и выделение в натуре земельных участков крестьянам, выделившимся из общин, разрешение землеустроительных споров, покупка земель и проведение переселенческой политики. В состав комиссии входили член от Главного управления землеустройства и земледелия, чиновники уезда (в том числе один из земских начальников). Также в состав комиссии на уездных съездах избирались три представителя от сельских обществ, представляющих интересы крестьян (кулаков).

Губернская землеустроительная комиссия принимала и рассматривала жалобы на решения уездных комиссий.

10 апреля 1905 г. был принят закон «Об имущественной ответственности сельских обществ и селений, крестьяне которых приняли участие в аграрных беспорядках». Нормы данного закона были направлены на борьбу с обострив-

¹ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. - Санкт-Петербург: типография М. Стасюлевича, 1883. Т. III. С. 29.

² Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. – Москва: Государственное учебно-педагогическое издательство министерства Просвещения РСФСР, 1960. С. 292.

шимся аграрным движением и предусматривали создание временных уездных комиссий, в состав которых входили: уездный предводитель дворянства (председатель комиссии), председатель уездной земской управы, уездный исправник, земский начальник, податный инспектор и чиновник от министерства. В задачи комиссии входили выяснение зачинщиков беспорядков и степени виновности их участников, а также привлечение их к ответственности.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что к началу XX века в области государственного управления Россия представляла собой унитарное государство, тяготеющее к сильной власти монарха, не ограниченного в своих действиях конституцией. Губернии являлись административно-территориальными единицами, не имеющими самостоятельных полномочий по нормативному регулированию деятельности лиц, проживающих на их территории. В то же время губернаторы, представляющие власть царя на уровне губерний, наделялись практически неограниченными полномочиями. В частности, они могли принимать любые нормативные акты, ограничивающие права и свободы человека и гражданина на территории подведомственных им областей. Подчинялись они исключительно Министерству внутренних дел и непосредственно монарху. Анализ деятельности остальных органов государственной власти, приведенный нами выше, позволяет также сделать вывод о том, что основными тенденциями начала XX века являлись усиление ветви исполнительной власти, вплоть до придания ей практически неограниченных диктаторских полномочий, при наличии слабых и недостаточно развитых законодательной и судебной ветвей власти, а также отсутствие действующей системы сдержек и противовесов. Такая слабая государственная конструкция с явным перекосом в сторону исполнительной ветви власти также, на наш взгляд, наряду с другими причинами, явилась одним из побудительных мотивов, произошедших в 1917 году Февральской, а затем и Октябрьской революций.

После победы Февральской революции губернские органы правления подверглись радикальному реформированию.

Так, в соответствии с постановлением Временного правительства от 4 марта 1917 г. были «временно устранены от должности» губернаторы и вице-губернаторы. Административные обязанности в тех губерниях, где было введено земское правление, временно возлагались на председателей губернских земских управ, которые объявлялись «губернскими комиссарами Временного правительства». Соответственно, в уездах местное управление целиком сосредоточивалось в руках председателей уездных земских управ, ставших «уездными комиссарами Временного правительства»¹.

В 1917 году свершилась Октябрьская революция, которая повлияла, в том числе, и на государственное устройство.

2 ноября 1917 года принимается «Декларация прав народов России»² — документ, сформулировавший основы национально-государственной политики

¹ Революционное движение в России после свержения самодержавия: документы и материалы. - Москва, 1957. С. 422.

² Декларация прав народов России от 2 ноября 1917 г. URL: <http://ppt.ru/texts/i№dex.phtml?>

Советского государства. В Декларации устанавливалось: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик... Совет Народных Комиссаров решил положить в основу своей деятельности по вопросу о национальностях России следующие начала:

1. Равенство и суверенность народов России.
2. Право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.
3. Отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений.
4. Свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России».

Анализируя вышеприведенные нормы Декларации, С. Кара-Мурза совершенно справедливо замечает: «Если отставить в сторону романтическое понятие «свободные нации», то смысл заключается в официальном сопряжении федерализма с национальностью, то есть «ненациональные» территории из области федеративных отношений исключались. Поскольку национальные образования в составе РСФСР в начале 1918 г. занимали очень небольшое место, речь шла о том, что Россия как федерация на деле представляла собой унитарное государство с этническими автономиями»¹.

Действительно, не только вышеприведенные нормы декларации, но и дальнейшее развитие законодательства и практическая его реализация позволяют утверждать, что Россия, несмотря на провозглашение ее федерацией, фактически осталась унитарным государством с предоставлением отдельных суверенных прав национально-этническим автономиям. Именно разделение народонаселения по национальному признаку легло в основу деления России. Нижеприведенные факты служат подтверждением нашего мнения.

Первой автономной частью России стала Советская Латвия. В Декларации о самоопределении Латвии от 24 декабря 1917 г. указывалось: «Латвийское советское правительство исходит из факта автономии Латвии по отношению к Советской России...» 25 декабря 1917 г. I Всеукраинский съезд Советов объявил Украинскую Республику федеративной частью Российской Республики².

В первой половине 1918 г. на территории РСФСР по инициативе местных советских и партийных органов появились Донская, Кубано-Черноморская, Туркестанская, Таврическая, Терская республики. Возникали они в рамках прежних административно-территориальных единиц и не имели четкого правового статуса. Все эти республики, за исключением Туркестанской, которая продержалась до 1924 года, перестали существовать в ходе Гражданской войны.

Россию можно назвать страной нестабильного законодательства. Если в США была принята одна единственная конституция 17 сентября 1787 года, которая действует по настоящее время, и за все время ее действия к ней были

¹ Кара-Мурза С. История советского государства и права: учебник. - Москва: Былина, 1998. С. 40.

² Чистяков О.И. Становление Российской Федерации (1917-1922). - Москва, 1966. С. 107-110.

приняты только 27 поправок, 10 из которых составляют билль о правах, то в России одних конституций с 1918 по 2013 год было принято целых пять – в 1918, 1925, 1937, 1978, 1993 годах.

10 июля 1918 года была принята первая Конституция Российской Социалистической Федеративной Республики. Уже из названия документа следует, что Россия была провозглашена федерацией. Статья 2 данной конституции устанавливает: «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик»¹.

Как видно из вышеприведенной нормы, в основу федеративного деления России входит самоопределение наций, а не территорий. Далее по тексту Конституции неоднократно упоминается самоопределение наций (ст. 4, 8, 11). Интересна норма статьи 11 Конституции: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику». Указанная норма, как и вышеприведенная, подчеркивает возможность объединения в автономные союзы только тех областей, которые отличаются особым бытом и национальным составом.

Помимо формального провозглашения свободы определения наций и самостоятельности и автономности областей, отличающихся особым национальным составом, фактической свободы у таких областей (республик) нет. Текст Конституции 1918 года позволяет на этот вопрос ответить однозначно. Основной признак самостоятельности, на наш взгляд, это не только возможность самостоятельно принимать решения, но и наличие собственных средств, чтобы претворять принятые решения в жизнь. Раздел 5 Конституции - «Бюджетное право» - устанавливает единый общегосударственный бюджет Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

Несмотря на то, что ст. 80 устанавливает существование налогов и сборов, идущих исключительно на местные нужды, местные советы самостоятельно не вправе распоряжаться поступающими к ним средствами. Они составляют полугодовые и годовые сметы доходов и расходов на местные нужды. Сметы утверждаются на губернских и областных съездах Советов или их исполнительными комитетами; сметы городских, губернских и областных органов советской власти утверждаются Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов и Советом Народных Комиссаров (ст. 86).

Кроме того, сам термин «федерация» по тексту Конституции не расшифровывается, и какой смысл вкладывали в него создатели текста Конституции неясно. По факту центральная власть не была ограничена в своих действиях и часть своих полномочий на места не передавала. Субъекты Федерации не по-

¹ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. – Москва: Политиздат, 1987. С. 239-261.

крывали всю территорию страны, и даже с точки зрения формальных конституционных характеристик Россия не являлась Федерацией, то есть власть не была разделена между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации. Понятие «вопросы чисто местного значения» в тексте Конституции не расшифровывалось, полномочия центральных органов власти, органов власти субъектов и органов местного самоуправления не рассматривались и не устанавливались. Более того, местные и областные органы власти рассматривались как органы одного уровня (ст. 61 Конституции): «Областные, губернские, уездные и волостные органы советской власти, а также Советы депутатов имеют предметом своей деятельности:

а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти;

б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;

в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;

г) объединение всей советской деятельности в пределах данной территории».

С другой стороны, провозглашенное ст.ст. 2 и 8 Конституции право наций на свободное определение своего статуса действительно в период действия первой Конституции соблюдалось. В ходе процесса федерализации советского государства возникали самые различные государственные формы, например, входившая в РСФСР Дальневосточная Республика (1920-1922), объединившая Забайкальскую, Амурскую, Приморскую, Камчатскую области и остров Сахалин. Отдельные территории в это время объявили о своей независимости и нежелании вступать в федеративное государство. Так, в декабре 1917 года Российская Республика признала отделение от нее Финляндии. Позже также была признана независимость Польши, Тувы, Хивинского и Бухарского ханств, Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии¹.

Статья 2 Конституции 1925 года провозглашает: «Российская Республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян, строящееся на основе федерации национальных советских республик». В 13 статье Конституции устанавливается, что Российская Советская Социалистическая Республика объединяется с национальностями, населяющими Республику, «путем образования в составе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики национальных автономных советских социалистических республик и областей».

Таким образом, с точки зрения основного закона государства - Конституции - Россия представляет собой несимметричную Федерацию, в составе которой одни территориальные образования - области, края, районы - относятся к местным органам власти (ст. 49 Конституции), а другие территориальные образования - автономные советские социалистические республики и области, на

¹ Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России: 1917-1993. – Москва, 2010. С. 28.

территории которых проживают национальные меньшинства, - являются субъектами Федерации.

Статья 44 предусматривает принятие для вышеназванных субъектов Федерации собственных Конституций, которые утверждаются Всероссийским Съездом Советов. Статья 48 устанавливает: «В пределах прав, предоставленных автономным советским социалистическим республикам, центральные исполнительные комитеты этих республик издают законодательные акты, имеющие обязательную силу на территории соответствующей автономной советской социалистической республики». Указанная статья содержит формулировку «в пределах прав». Для принятия собственных законодательных актов республики должны иметь закрепленные за ними права, предметы ведения, в пределах которых они могут осуществлять собственное правовое регулирование. Таких предметов ведения Конституция 1925 года не содержит.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что, провозглашая Россию Федерацией, Конституция не содержит ни одной нормы, позволяющей сделать вывод о том, что федеративные отношения могут быть осуществлены в реальности.

Конституция 1937 года также позиционирует Россию в качестве федеративного государства. По сравнению с Конституцией 1925 года она выделяет полномочия автономной республики, которые автономная республика осуществляет самостоятельно (ст. 59). В частности, Верховный Совет автономной республики:

- а) принимает Конституцию автономной республики и вносит ее на утверждение Верховного Совета РСФСР;
- б) устанавливает районное деление автономной республики и границы районов и городов и вносит на утверждение Верховного Совета РСФСР;
- в) утверждает народнохозяйственный план и бюджет автономной республики;
- г) присваивает почетные звания автономной республики.

Полномочия, которыми наделены автономные республики по данной Конституции, минимальны и не позволяют решать самостоятельно никакие значимые вопросы.

Конституция 1978 была фактически переписана в начале 90-х годов, и ее последняя редакция с трудом позволяет сделать выводы о том, как были сформулированы нормы при ее принятии.

Анализ норм права советского периода позволяет сделать вывод, что, несмотря на провозглашенные федеративные отношения, фактически Россия являлась унитарным государством, поскольку реальная самостоятельность у субъектов Российского государства отсутствовала. Полномочия, которыми были наделены субъекты Федерации, не позволяли им самостоятельно решать сколько-нибудь значимые вопросы, принимать решения по развитию региона в том или ином направлении.

Ситуация начала меняться в прямо противоположную сторону в начале 90-х годов XX века.

12 июня 1990 года на I Съезде народных депутатов России была принята Декларация о суверенитете¹, в которой были заложены основы распада Советского Союза, которые, в свою очередь, едва не привели и к распаду Российского государства. Пункт 5 Декларации закрепил приоритет законов РСФСР над законами СССР: «Действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории». Кроме того, в данной статье было провозглашено верховенство власти РСФСР при решении вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех вопросов, которые Россия добровольно передавала в ведение СССР, при этом Республика не самоустранялась от исполнения полномочий, переданных центру, но оставляла за собой право участвовать в решении таких вопросов лично. Третье право, которое Россия самовольно закрепила за собой в Декларации о суверенитете, – это исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России. Народ при этом представляли государственные органы России, а не Советского Союза.

В закрепление норм, провозглашенных в Декларации, РСФСР приняла закон «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»², в котором устанавливалось право собственности РСФСР на все виды ресурсов, находящихся на территории России.

Как написала по этому поводу А.А. Тимофеева: «Пример России имел последствия разрушительные: «парад суверенитетов» активно продолжался, летом 1990 г., кроме России, суверенитеты провозгласили еще семь республик, а затем присоединились и республики автономные. Но судьба Союза была далеко не безразлична людям: из 148,5 млн граждан, участвовавших в референдуме 17 марта 1991 г., за сохранение СССР высказалось 76,4% списочного состава избирателей, т.е. почти 2/3 взрослого населения страны»³.

Несмотря на решение референдума, 8 декабря 1991 года Беловежским соглашением⁴ был фактически подтвержден распад Советского Союза. Уже первая фраза данного соглашения прекращает почти семидесятилетнюю историю Советского Союза: «Мы, Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина, как государства - учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 года, далее именуемые Высокими Договаривающимися Сторонами, констатируем, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование».

¹ Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

² Закон РСФСР от 31.10.1990 № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

³ Тимофеева А.А. Распад СССР в контексте Новейшей истории // История государства и права. 2013. № 8. С. 47.

⁴ Соглашение от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств» вступило в силу для государств (по состоянию на 24 октября 2011 года)» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 51. Ст. 1798.

В 1990-1991 гг. почти во всех республиках, за исключением Дагестана и Карачаево-Черкесии, были приняты декларации о государственном суверенитете. В декларациях республики провозглашали себя суверенными государствами и выражали намерение подписать Союзный договор и установить договорные отношения с РСФСР. На основе принятых деклараций республиками были приняты собственные Конституции, которые в противоречие Конституции Федерации провозглашали республики в качестве суверенных государств.

Четвертый Съезд народных депутатов повысил правовой статус автономных республик. Из автономных они были преобразованы в «республики в составе РСФСР». 3 июля 1991 г. законами РСФСР статус республик получили и бывшие автономные области, кроме Еврейской¹.

Фактически в начале 90-х годов двадцатого века центробежные процессы не только развалили мощное государство – Советский Союз, но и поставили на грань уничтожения российскую государственность.

Наиболее ярким примером событий, характерных для того времени, может служить пример Татарстана.

26 декабря 1991 г. Верховный Совет Татарстана принял Декларацию о вхождении Республики в СНГ. В 1992 г. власти Республики не подписали Федеративный договор, а принятая в том же году Конституция Татарстана определяла его как «суверенное демократическое государство», суверенитет которого «есть неотъемлемое качественное состояние». Пятая глава Конституции носила название «Республика Татарстан – суверенное государство», а ст. 61 прямо устанавливала: «Республика Татарстан - суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией - Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения».

Договор о распределении полномочий² был подписан только 15 февраля 1994 г. и явился результатом сложных переговоров. В договоре закреплялся статус Татарстана: он входит в состав Российской Федерации, но с предоставлением ему расширенных полномочий.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О³ положения республиканской конституции, устанавливающие независимость Татарстана, были признаны не соответствующими Конституции РФ. Но даже после этого понадобилось еще два года, чтобы в Консти-

¹ Кутафин О.Е. Российская автономия. - Москва: Проспект, 2006. С. 278.

² Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (подписан в г. Москве 15.02.1994) // Вестник ВАС РФ. 1994. № 6.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

туцию Татарстана были внесены изменения, приводящие ее в соответствие с Конституцией Российской Федерации. В настоящее время ст. 1 Конституции Татарстана выглядит следующим образом: «Республика Татарстан – демократическое правовое государство, объединенное с Российской Федерацией Конституцией РФ, Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» и являющееся субъектом РФ. Суверенитет Республики Татарстан выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан»¹.

Так называемый парад суверенитетов создал сложную ситуацию и в ряде других регионов, прежде всего многонациональных. Так, в ноябре 1990 года в Махачкале прошел II съезд Кумыкского народного движения. Важнейшим принятым на нем документом явилась Декларация о самоопределении кумыкского народа, провозглашавшая образование Кумыкской Республики как «суверенного национального государства, образованного в результате свободного осуществления кумыкской нацией своего неотъемлемого права на самоопределение, добровольно входит в состав Федерации - РСФСР, Союза ССР». «Кумыкская Республика, - говорилось в Декларации, - охватывает историческую территорию кумыкского народа: бывших Темир-хан-шуринского, Хасавюртовского округов, районов Махачкалы, Каспийского побережья и другие местности, где большинство населения составляли кумыки к моменту образования Дагестанской АССР в 1921 году». Данная инициатива вызвала противодействие как органов республиканской власти, так и других этносов республики, в результате чего Дагестан сохранился в прежних границах².

Аналогичное положение сложилось и в Карачаево-Черкесской Республике. В августе 1991 г. на ее территории были провозглашены две республики: Баталпашинская Казачья Республика и Зеленчукско-Урупская Казачья Советская Социалистическая Республика, а в октябре была провозглашена еще одна отдельная Республика – Черкесия. В январе 1992 г. Президент России внес на рассмотрение в Верховный Совет РСФСР проект закона «О восстановлении Карачаевской автономной области и Черкесской автономной области в составе Российской Федерации»³. Была образована комиссия Верховного Совета по образованию трех автономных областей – Карачаевской, Черкесской и Баталпашинской, и только народный референдум, на котором большинство избирате-

¹ Конституция Республики Татарстан. Государственный совет Республики Татарстан. Официальный сайт. URL: <http://www.gossov.tatarstan.ru/koNstitucia/>

² Кульчик Ю., Джабраилов Х. Кумыкский этнос: поиск собственного места в многонациональной республике. URL: http://www.igpi.ru/bibl/igpi_publ/dag_cum/kumyk.html.

³ Карачаево-Черкесская республика. Сайт Федерального института развития образования. Министерства образования и науки РФ. URL: http://firo04.firo.ru/?page_id=791

лей высказалось против разделения Республики, не позволил данному разделению вступить в силу.

Неопределенность правового положения регионов, их стремление к независимости и выделению в отдельные государства, попытки перетянуть большинство властных полномочий на себя, противоречия законодательных актов республик федеральному законодательству, и в первую очередь Конституции РФ, привели к необходимости выработки системы законодательных актов, которые бы разрешили вышеуказанные проблемы. Первым документом в данной сфере стал Федеративный договор. Он был заключен 31 марта 1992 года и состоял из 3 договоров: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ и протоколов к ним.

Федеративный договор высоко оценивался юристами-правоведами. В частности, Т. Васильева по этому поводу пишет: «Федеративный договор 1992 года положил начало качественному изменению федеративных отношений на основе добровольного перераспределения полномочий Федерации и субъектов, разработке оригинальной модели нового российского федерализма. Только после подписания Федеративного договора сложилась современная типология субъектов (республики, края, области, города федерального значения, автономной области и автономных округов), федеративные отношения были распространены на всю территорию страны, региональная специфика признана важным основанием для образования субъектов Федерации»¹.

Несмотря на высокие оценки данного документа², анализ исторической ситуации, сложившейся в стране на момент подписания договора, показывает, что указанный документ был скорее удачной попыткой удержать разваливающуюся государственность России, не раздробить Российскую Федерацию на множество независимых государств, как это произошло с Советским Союзом. Федеративный договор представляет собой прежде всего компромисс между центральными органами власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов.

¹ Васильева Т. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие: политическая реальность: сборник докладов / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. – Москва, 2000. С. 4.

² См. подробнее: Буров А.Н., Сарматин Е.С., Ункуров Е.С. Федерализм и межнациональные отношения в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2010. № 2. С. 15-22; Черепанов В.А. О договорном регулировании федеративных отношений // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия: общественные науки. 2003. № 53. С. 74-83.

Анализ текста трех частей Федеративного договора: Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ (далее – часть 1 договора); Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации (далее – часть 2 договора); Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ (далее – часть 3 договора) – показывает, что части не являются полностью идентичными. Если части 2 и 3 Договора совпадают полностью, дословно, за исключением наименований субъектов Федерации, с которыми договор заключается, то текст части 1 имеет с ними отличия, что свидетельствует об асимметричных отношениях между центром и различными субъектами Федерации. Уже в преамбулах частей договоров есть существенные отличия. Так, если часть 5 преамбулы части 1 договора звучит: «реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности и территории проживания, **а также право народов на самоопределение**», то в частях 2 и 3 договора о самоопределении уже не говорится, и часть 5 преамбулы звучит так: «реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности, территории проживания **и других обстоятельств, заботясь о его материальном благосостоянии и духовном развитии**». Часть 6 преамбул также различается. В части 1 договора: «стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе **добровольного** распределения полномочий и эффективного их осуществления», в части 2: «стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе **рационального** распределения полномочий и их эффективного осуществления». Казалось бы отличия не существенные, но тем не менее они достаточно показательны. В части 1 договора закрепляется право народов на самоопределение, которое даже не обозначено в части 2. Если республики заключают договор добровольно, и, пользуясь правом на самоопределение, присоединяются к Российской Федерации в качестве ее субъектов, то в отношении остальных субъектов Федерации просматривается патерналистский подход. «Заботясь о материальном благосостоянии и духовном развитии» территорий РФ, центр провозглашает их самостоятельными субъектами РФ и «дарует» им отдельные полномочия.

Далее за республиками признается право на добровольное распределение полномочий между республиками и центром, тем самым им дается возможность внести изменения в договор на основании договоренности с центром, перераспределить в дальнейшем полномочия по инициативе любой из сторон на основе добровольности. За остальными субъектами Федерации такое право не признается. Обязанности между центром и субъектами распределяются на основе «рационального распределения полномочий», что подразумевает централизованное выделение части полномочий центра в ведение субъектов на основании критериев рациональности, разработанных центральными органами управления.

Договор так же, как и последующая Конституция РФ 1993 года, делит полномочия на исключительно федеральные, перечень которых устанавливается в договоре, совместные, перечень которых также в договоре присутствует, и полномочия субъектов, которые получают собственные полномочия по «остаточному» принципу: все, что не относится к федеральным полномочиям и полномочиям совместного ведения, является полномочиями субъектов.

Поскольку Россия является единым государством с едиными федеральными органами управления, это, на наш взгляд, должно подразумевать единый и однозначный перечень полномочий, закрепленный за центральными органами власти. Однако в частях федеративного договора такой перечень, почему-то имеет различия. Так, в части 1 договора пп. б п. 1 ст. 1 к полномочиям федеральных органов государственной власти относит «федеративное устройство и территорию Российской Федерации», а в части 2 договора этот пункт представлен в следующей формулировке: «федеративное устройство, состав, территория Российской Федерации и ее целостность; утверждение образования новых краев, областей; утверждение изменений границ краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга». Формулировка части 2 договора является более полной и подразумевает невозможность самостоятельного решения субъектов изменять границы своих территорий даже по согласованию с другими субъектами, в том числе и объединяться с другими субъектами или выделять из своего состава самостоятельные субъекты. «Целостность» территории означает невозможность субъектов выходить из состава Российской Федерации ни по каким основаниям. В отношении республик такие ограничения не устанавливались.

Интересно, что в действующей Конституции данная норма закреплена в том виде, в котором она присутствует в части 1 договора: «федеративное устройство и территория Российской Федерации». Однако невозможность выхода из состава РФ, целостность ее территории, принадлежность суверенитета исключительно народу, а не субъектам Федерации закреплены в главе 1 Конституции «Основы конституционного строя».

Пп. в п. 1 ст. 1 ч. 1 договора устанавливает полномочие Российской Федерации по «"регулированию" прав и свобод человека и гражданина», а соответствующий пункт части 2 договора относит к федеральным полномочиям исключительно «защиту» таких прав, что представляется нам неправильным, поскольку права человека являются основными правами, должны обеспечиваться государством и устанавливаться на федеральном уровне для единого правового положения личности на всей территории страны.

Интересно, что в действующей Конституции этот пункт соединил обе формулировки, предложенные федеративным договором, и в ведение РФ закреплены как регулирование, так и защита прав и свобод человека и гражданина.

Отличаются в Федеральном договоре пп. г п. 1 ст. 1 части 1 договора данный пункт сформулирован так: «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов». В части 2 его формулировка расширена: «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их органи-

зации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; **установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти** краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга».

В части 2 договора федеральные органы закрепляют за собой полномочие по установлению общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти субъектов.

В Конституции 1993 года данное право отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов (пп. н п. 1 ст. 72).

Однако по факту данное право полностью было реализовано на федеральном уровне путем принятия закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹, анализ которого будет нами произведен далее.

Еще несколько видов полномочий, на которых хотелось бы остановиться, закреплены в пп. о п. 1 ст. 1 Федеративного договора. Часть 2 договора относит к полномочиям федеральных органов власти административно-процессуальное, трудовое, семейное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности, в то время как в части 1 данные полномочия за федеральными органами власти не закреплены и относятся к совместному ведению федеральных органов власти и субъектов.

В тексте действующей Конституции данные отрасли законодательства также отнесены к предметам совместного ведения и закреплены в ст. 72 Конституции. Таким образом, в данном вопросе создатели Конституции пошли по пути либерализации и предоставления большей власти региональным органам власти.

Нормы Федеративного договора после его принятия были объявлены составной частью Конституции 1978 года, а затем интегрированы в текст действующей на настоящий момент Конституции 1993 года.

Конституция признала утратившими силу те положения Федеративного договора, которые были направлены против государственного единства России и ее интересов как централизованного государства. Ее текст был ориентирован на усреднение отношений между центром и субъектами, приведение их к единому правовому статусу, предоставлению им единого объема полномочий.

В Конституции был провозглашен единый государственный суверенитет Российской Федерации, отменялся суверенитет республик, закреплялись принципы верховенства Конституции и федеральных законов, конституционного разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, равноправия субъектов РФ. Федеративные отношения получили свое конституционное закрепление.

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

«Так же, как и республики, остальные субъекты РФ получили право принятия законов (ст. 76 Конституции РФ), самостоятельного определения системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ст. 77 Конституции РФ). Круг предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов определялся равным для всех субъектов без проведения каких-либо различий (ст. 72 Конституции РФ)»¹.

Пункт 3 ст. 11 Конституции устанавливает возможность разграничения полномочий между органами власти Федерации и ее субъектами как непосредственно Конституцией, так и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

Указанная норма представляется нам не совсем корректной, поскольку подразумевает возможность отдельного регулирования разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами в индивидуальном порядке, что, в свою очередь, в дальнейшем может привести к неравноправному положению субъектов РФ.

Уже после принятия текста Конституции отдельные субъекты, опираясь на вышеуказанную норму, пытались повернуть федеративные отношения вспять, выторговав себе дополнительные полномочия и установив большую независимость от центра. И как компромисс для удержания политической ситуации под контролем такие договоры принимались. Как справедливо замечает по этому поводу Н.М. Добрынин²: «В этих двусторонних нормативных актах, которых было заключено 42, фактически закреплялось неравноправие субъектов Федерации, которое не позволяло реализовать один из главных принципов построения федеративного государства – равенство прав Федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения.

Более всего расхождений с Конституцией РФ имелось у договоров с республиками, заключенными в 1994-1995 гг. (Татарстаном, Кабардино-Балкарией, Башкортостаном, Северной Осетией, Якутией). Рекордсменом по нарушениям стал вышеупомянутый договор с Татарстаном, нарушавший Конституцию РФ в 12 пунктах из 18, перечисленных в ст. 71 Конституции».

Однако если конфликт с Татарстаном удалось подавить путем подписания вышеуказанного договора, пусть и противоречащего Конституции, однако давшего возможность избежать вооруженного конфликта (по сути – гражданской войны), то ситуация с Чечней вышла из-под контроля окончательно. Война в Чечне стала крупнейшим военным столкновением на территории нашей страны со времен Великой Отечественной войны.

¹ Чертков А.Н. Практика Конституционного Суда РФ и динамика федеративных отношений // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 112.

² Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. - Новосибирск: Наука, 2005. С. 240.

И в настоящее время уверенно говорить о том, что ситуация в Чечне полностью стабилизирована нельзя. Скорее, она из открытого вооруженного конфликта перетекла в скрытую фазу, характеризующуюся внутренним сопротивлением населения Республики, проявляющимся в довольно многочисленных террористических актах, которые не прекращаются по сей день.

Первым органом, который был создан для осуществления исключительно законодательных полномочий, была учрежденная в 1905 году Государственная Дума. Согласно «Манифесту об учреждении Государственной Думы» Дума учреждалась для обсуждения законодательных проектов, вносимых Государственным Советом на утверждение царю. Она имела право законодательной инициативы и обсуждения бюджета. Однако просуществовала она всего немногим более десятилетия и в 1917 году была упразднена новыми органами государственной власти¹.

В Конституциях РСФСР 1918, 1925, 1937 представительные органы декларируются как главные органы государственной власти.

Так, Конституция РСФСР 1918 года в ст. 1 объявляет Россию Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам. Ст. 7 уточняет, что власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству – Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Конституция 1925 года в главе второй устанавливает уже два органа, уполномоченных осуществлять государственную власть. К ним относятся Всероссийский Съезд Советов и Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет. Анализ указанного документа позволяет сделать вывод о том, что указанные органы смешивают в своих функциях полномочия исполнительной и законодательной ветвей власти. Так, ст. 16 Конституции 1925 года к полномочиям Всероссийского Съезда Советов относит исключительно принятие Конституций, а ст. 19 устанавливает, что Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов является верховным законодательным, распорядительным и контролирующим органом Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

Конституция 1937 года в ст. 22 высшим органом государственной власти РСФСР провозглашает Верховный Совет РСФСР. Конституция 1978 года в первоначальной редакции повторяет положения Конституции 1937 года, устанавливая, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов. Однако, несмотря на такие положения Конституций, законодательные органы в советский период не обладали полнотой государственной власти, не являлись действительным выразителем воли народа, полностью подчиняясь решениям, принятым исполнительными органами власти.

¹ Иналкаева К.С. Этапы становления и развития представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Чеченского государственного университета. 2015. № 2 (14). С. 221.

Рассматривая возможности ограничения роли законодателя в системе государственной власти, С.А. Денисов пишет: «История развития конституционализма имеет богатый опыт имитации республик. Официальное позитивное право (писаная конституция) может провозглашать парламент единственным законодательным органом.

Но посредством ряда манипуляций он подчиняется главе государства или правящей политической олигархии»¹. И далее: «Президент РФ часто не скрывает, что принятие законов находится под его полным контролем. При общении с «искателями милости» он откровенно обещает им принять те или иные законы»².

С данными замечаниями сложно не согласиться. Даже перечисление органов государственной власти, произведенное в Конституции 1993 года, выявляет, что Президент стоит на первом месте в иерархии власти. Его особое положение подтверждается и дальнейшими положениями Конституции. Так, Президент является главой государства (ст. 80 Конституции), вводит чрезвычайное положение на территории страны (ст. 88 Конституции), обладает правом «вето» при принятии законов (ст. 107 Конституции), обладает правом роспуска Государственной Думы (ст.ст. 84, 109, 111, 117 Конституции).

Подобная ситуация складывается и в субъектах, что также обусловлено исторически. Губернаторы с момента учреждения данного института Петром I³ всегда тяготели к подчинению себе представительных органов власти. Так, в Положении Комитета министров от 13 июля 1876 г. отмечалось, что губернатор «имеет право остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам или общим государственным пользам»⁴.

История развития Российского государства, формирования его государственных органов позволяет нам увидеть истоки многих современных проблем, возникающих при формировании и функционировании органов государственной власти, скорректировать их и эволюционным путем сформировать по-настоящему демократичное, правовое государство, о создании которого заявила действующая Конституция Российской Федерации.

¹ Денисов С.А. Влияние обособленных управленческих групп на законодательный процесс // Конституционное и муниципальное право. 2007. С. 10.

² Денисов С.А. Преемственность норм государственного права России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 6.

³ Щедрина Ю.В. Кадровые полномочия губернаторов в сфере судебного управления в России в 1860-х - середине 1880-х гг. (к вопросу о независимости судей) // Административное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 44.

⁴ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. - Санкт-Петербург: типография М. Стасюлевича, 1876. Т. II. С. 15.

Глава 2. Понятие и виды государственных органов

Функционирование любого государства немыслимо без действующей системы государственных органов, которые наделены специальными властными полномочиями, направленными на осуществление государственной власти и поддержание правопорядка.

К сожалению, на сегодняшний день не существует единого четкого определения понятия государственных органов. Понятием «государственные органы» занимались такие ученые, как М.И. Абдуллаев, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, Д.В. Березовский, Ж.Б. Доржиев, Д.Б. Катков, Е.И. Козлова, В.В. Комарова, О.Е. Кутафин, А.М. Осавелюк, А.В. Павлушкин, В.М. Сырых и многие другие. Условно их можно разделить на «теоретиков» и «конституционалистов». Если «теоретики» рассматривают государственные органы в первую очередь как часть механизма государства, то среди «конституционалистов» преобладает взгляд на органы государства как на коллектив граждан. Однако и внутри этих двух направлений определения, даваемые этому понятию, существенно разнятся.

Так, В.М. Сырых пишет, что «государственный орган – относительно обособленная часть государства, создаваемая для осуществления определенного вида государственной деятельности и наделенная государственно-властными полномочиями (компетенцией)»¹.

Данное определение, на наш взгляд, некорректно. Государственный орган – это орган, имеющий определенную четкую структуру, установленную нормативным актом, действующий на основании этого нормативного акта, а не аморфная «относительно обособленная часть государства». Кроме того, автор, как и большинство ученых-теоретиков, под понятием «государственный орган» понимает только орган государственной власти, что противоречит данному Конституционным Судом Российской Федерации определению «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»². В соответствии с позицией Суда в государственном аппарате следует различать органы государственной власти и государственные органы, не обладающие статусом органов государственной власти. Последние, осуществляя властные полномочия, в частности, **не обладают правом принятия правовых актов внешнего действия**, распространяющихся на граждан, их негосударственные объединения. И те, и другие охватываются общим понятием «орган государства». Кроме того, орган государственной вла-

¹ Сырых В.М. Теория государства и права: учебник. - 3-е изд., испр. и доп. – Москва: Юстицинформ, 2004. С. 45.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.05.1997 № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». URL: <http://www.pravoteka.ru/pst/64/31566.htm>

сти всегда можно определить и как государственный орган. Но не любой государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти.

Поскольку Конституционный Суд Российской Федерации является единственным органом, который согласно ст. 125 Конституции Российской Федерации имеет право разрешать дела о соответствии Конституции правовых актов Российской Федерации, следует брать за основу его толкование понятия «орган государства» (который состоит из органов государственной власти, т.е. органов, наделенных властными полномочиями, и вспомогательных органов, которые не наделены властными полномочиями, но также являются государственными органами).

Несмотря на то, что Конституционным Судом Российской Федерации были установлены четкие границы между понятиями «государственный орган» и «орган государственной власти», современные ученые-правоведы зачастую пренебрегают этими различиями, смешивая данные понятия. М.В. Баглай в учебнике «Конституционное право Российской Федерации» по этому поводу сделал следующее замечание: «Следует отметить, что в Конституции РФ наряду с наиболее часто применяемым термином «орган государственной власти» встречается термин «государственный орган» (ст. 33, 120). Трудно пока сказать, какой смысл вкладывается Конституцией во второй термин; возможно, со временем конституционно-правовая теория или практика Конституционного Суда Российской Федерации выявит его содержание. Пока же в обиходе и в литературе оба термина используются как идентичные»¹. Учебник был издан в 2007 году, через 10 лет после определения Конституционного Суда Российской Федерации, которым, на наш взгляд, данный вопрос был решен весьма исчерпывающе. Такая позиция типична для ученых, занимающихся исключительно теорией, не обращающая внимания на способы решения юридических вопросов на практике.

Определение, даваемое понятию «государственный орган» А.В. Малько, в целом схоже с определением, данным В.М. Сырых: «Орган государства – юридически и организационно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и уполномоченная в пределах своей компетенции непосредственно осуществлять функции государства»². А.В. Малько указывает на то, что орган государства – структурно и организационно обособленная единица, что является совершенно справедливым. Кроме того, если обратиться к вышеприведенному определению Конституционного Суда Российской Федерации, который указал, что государственные органы так же, как и органы государственной власти, осуществляют властные полномочия и отличаются от органов государственной власти только отсутствием **права принятия правовых актов внешнего действия**, определение, данное А.В. Малько, представляется нам корректным.

Наличие у любых государственных органов властных полномочий обосновывает Ю.А. Тихомиров: «Государственная власть в лице своих органов и с

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – Москва: Норма, 2007. С. 391-393.

² Теория государства и права: учебник / отв. ред. А.В. Малько. – Москва: КНОРУС, 2006. С. 70.

помощью права определяет границы, меру и объем властных полномочий других субъектов – общественных организаций, органов самоуправления и др. Для них властные полномочия являются вторичными, производными от полномочий органов государственной власти»¹.

М.И. Байтин считает, что «орган государства – это юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства»².

Данное определение, на наш взгляд, довольно полно отражает понятие «государственный орган».

В.Н. Хропанюк указывает, что «государственный орган – это составная часть механизма государства, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, строго определенные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни и органически взаимодействующая с другими частями государственного механизма, образующими единое целое»³.

Определение, данное В.Н. Хропанюком, на наш взгляд, также приемлемо. Единственное, что хотелось бы здесь заметить, – это то, что не все государственные органы образуются и действуют на основании закона. Структура многих из них определяется подзаконными актами. Так, например, Администрация Президента действует на основании Указа Президента⁴, структура аппаратов законодательных органов субъектов определяется в Положениях об аппарате, утвержденных Постановлением законодательного органа, и т.д.

Несмотря на то, что, как уже было сказано выше, «конституционалисты», как правило, рассматривают орган государства как коллектив людей, В.В. Комарова в учебнике «Конституционное право» дает следующее определение органу государства: «это составная часть механизма государства, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, строго определенные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни и органически взаимодействующая с другими частями государственного механизма, образующими единое целое»⁵. «Под системой государственных органов РФ понимается совокупность ее высших и **местных** органов законодательной, исполнительной и судебной власти, осуществляющих в присущих им организационно-правовых формах функции единой государственной власти»⁶.

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. – Москва: Бек, 1995. С. 137.

² Байтин М.И. Механизм государства / Теория государства и права: курс лекций / отв. ред. Н.И. Матузов и А.В. Малько. – Москва, 2002. С. 96.

³ Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник. – Москва, 2000. С. 105.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 72.

⁵ Комарова В.В. Конституционное право России. – Москва: Юриспруденция, 2004. С. 83.

⁶ Там же. С. 84.

Вышеприведенное определение противоречит ст. 11 и 12 Конституции РФ, которые устанавливают, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и не являются органами государства.

Специалистами по конституционному праву Д.Б. Катковым и Е.В. Корчиге понятию «государственный орган» также дается определение как части механизма государства: «Государственный орган – это юридически оформленная, организационно обособленная, действующая в установленном государством порядке часть системы органов государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления задач и функций, возложенных государством»¹.

В данном определении нет указания на то, что государственный орган является не только организационно обособленной, но и структурированной единицей, взаимодействующей с другими государственными органами.

В.В. Лазарев рассматривает государственный орган как общность людей: «это коллектив граждан определенного государства, объединенный целью и родом деятельности, наделенный государственно-властными полномочиями, уполномоченный данным государством на осуществление его задач и функций и действующий в установленном государством порядке»².

Однако это определение не является полным, поскольку Конституция предусматривает создание не только коллегиальных органов (коллективов граждан), но и единоличных – Президент Российской Федерации, глава субъекта Российской Федерации.

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин также рассматривают государственные органы как гражданина или коллектив граждан: «Государственный орган является гражданином или коллективом граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями, уполномочены государством на осуществление его задач и функций и действуют в установленном государством порядке»³.

В отличие от определения, данного В.В. Лазаревым, здесь предусмотрена возможность функционирования единоличного государственного органа (Президент, Губернатор и т.д.) и совершенно справедливо замечено, что быть таким органом может только гражданин Российской Федерации.

Интересен подход к понятию государственного органа, высказанный В.И. Червонюком: «Орган государства – это структурная часть государственного аппарата, представленная коллективом государственных служащих, наделенных властными полномочиями и располагающих материально-техническими возможностями для осуществления определенных задач и функций государства. Орган государства – это часть аппарата (механизма) государ-

¹ Катков Д.Б., Корчига Е.В. Конституционное право России. – Москва: Юриспруденция, 1999. С. 123.

² Конституционное право: учебник / отв. ред. В.В. Лазарев. – Москва: Юрист, 2004. С. 356.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – Москва: Юрист, 2001. С. 167.

ства, образуемая в установленном законом порядке для выполнения функций и задач государства. В организационно-управленческом значении орган государства есть такая структурная часть государственного аппарата, которая представлена коллективом государственных служащих, наделенных властными полномочиями, и располагает материально-техническими возможностями для осуществления определенных задач и функций государства»¹.

Он объединил оба подхода к понятию государственный орган и рассматривает его и как объединение граждан, и как часть механизма государства. Однако данному им определению присущи недостатки, выявленные нами ранее.

Подводя итоги вышесказанному, **органу государства** можно дать следующее краткое определение: это обособленная часть механизма государства, имеющая собственную структуру, образуемая и действующая на основании нормативных актов, наделенная собственными полномочиями и взаимодействующая с другими частями государственного механизма, образующая с ними единое целое.

Органы государственной власти являются частью государственных органов и отличаются от иных государственных органов способностью воздействовать на неопределенные группы людей, обладая правом принятия правовых актов внешнего действия.

Органы государственной власти имеют свои признаки, которые отличают их от всех остальных государственных и негосударственных органов. Авторы выделяют от трех до восьми отличительных признаков органов государственной власти.

Однако, прежде чем обратиться к выделяемым авторам признакам органов государственной власти, необходимо, на наш взгляд, определить значение самого термина «признак».

Малый академический словарь дает этому термину такое определение: «Признак – показатель, примета, знак, по которым можно узнать, определить что-либо»². Аналогичные определения содержатся в Толковом словаре С.А. Кузнецова³ и в Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова⁴.

Более развернутые определения термину «признак» даются в Толковых словарях Д.Н. Ушакова и Д.В. Дмитриева:

«Признак – та сторона в предмете или явлении, по которой его можно узнать, определить или описать, которая служит его приметой, знаком»⁵.

«Под признаком какого-либо предмета (явления и т.п.) подразумевается характерная черта, указывающая на принадлежность этого предмета к определённому виду»⁶.

¹ Червонюк В.И. Конституционное право России. – Москва, 2004. С. 180.

² Малый академический словарь. – Москва, 1997.

³ Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка. – Санкт-Петербург: Норинт, 1998.

⁴ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – Москва: Рус. яз., 1989. С. 589.

⁵ Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. – Москва, 2000. Т. 1.

⁶ Дмитриев Д.В. Толковый словарь русского языка. – Москва: Астрель: АСТ, 2003.

Как видно из вышеприведенных определений, в большинстве случаев признакам отводится определяющая роль, то есть под этим термином подразумевается свойство, которое служит определяющим предмету или явлению и отличает его от других.

Рассмотрим признаки, которыми наделяют органы государственной власти ученые, именно с этой точки зрения, чтобы понять какие из признаков являются существенными, позволяющими отличить понятие «органы государственной власти» от всех остальных понятий.

Отождествляя понятия «государственный орган» и «орган государственной власти», В.В. Комарова¹ считает, что государственный орган имеет следующие признаки:

1. Все органы государства образуются в законодательном порядке, который определяет их компетенцию, другими словами, образование и функциональная деятельность органа государства осуществляется на строго правовой основе. Государственные органы образуются в точном соответствии с законом. Их состав определяется Конституцией РФ и принятыми на ее основе нормативными правовыми актами.

По мнению В.В. Комаровой, государственные органы образуются в точном соответствии с законом. Это утверждение, к сожалению, не подтверждается существующей практикой. В некоторых случаях образование и функционирование государственных органов регулируются не законом, а иными нормативными актами. Например, образование аппарата Государственной Думы Российской Федерации предусматривается статьей 78 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации². Его образование ни Конституцией РФ, ни законами не предусмотрено. В то же время образование такого государственного органа, как Администрация Президента, предусмотрено статьей 83 Конституции. Полномочия и структура Администрации утверждаются подзаконным актом – Указом Президента Российской Федерации № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»³.

2. Государственный орган уполномочен государством осуществлять строго определенные задачи и функции. В этих целях государство наделяет свои органы государственно-властными полномочиями. Властные полномочия государственных органов находят свое воплощение в компетенции конкретного государственного органа, закрепленной в соответствующем нормативном правовом акте.

¹ Комарова В.В. Конституционное право России. - Москва: Юриспруденция, 2004. С. 83-84.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 01.12.2016) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

³ Указ Президента Российской Федерации от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 72.

Данный признак действительно является определяющим, характерным для всех государственных органов.

3. Каждый государственный орган имеет четко определенную законом структуру, осуществляет свою деятельность в присущих ему организационно-правовых формах. Так, основной формой деятельности парламента России - Федерального Собрания - Конституция РФ (ст. 99, 100) называет заседание каждой из его палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Этот признак также должен являться существенным. В большинстве случаев он соблюдается на практике. Так, структура Федерального собрания определена Конституцией РФ (ст. 95), структура органов судебной власти определена Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»¹. Структура органов государственной власти субъектов Федерации и их полномочия определяются Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Тем не менее в некоторых случаях структура и полномочия органов государственной власти определяются подзаконными актами. Так, система федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти»². Хотя согласно ст. 80 Конституции РФ Президент является главой государства, а не главой исполнительной власти, а согласно ст. 110 Конституции исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации ст. 112 Конституции устанавливает, что Председатель Правительства Российской Федерации представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, структура федеральных органов власти утверждается Президентом.

Законность данной нормы справедливо вызвала недоумение у депутатов Государственной Думы Российской Федерации, которые направили в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о толковании статей 71, 76 и 112 Конституции. Статья 71 (пункт «г»)) Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. В статье 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации закреплено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

По мнению Государственной Думы, в соответствии со статьями 71 (пункт «г»)) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, система феде-

¹ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

² Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 23.11.2016) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754.

ральных органов исполнительной власти, порядок их организации и деятельности должны определяться законодательным путем. При этом Государственная Дума считает, что понятие «система федеральных органов исполнительной власти» включает в себя Правительство Российской Федерации, порядок деятельности которого устанавливается федеральным конституционным законом, а также иные федеральные органы исполнительной власти, совокупность, порядок образования и деятельности которых должны устанавливаться федеральным законом.

Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел указанное обращение и вынес Постановление «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации»¹.

В указанном Постановлении Суд сделал вывод о том, что по смыслу статей 71 (пункт «г»), 72 (пункт «н»), 76 (части 1 и 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации определение видов федеральных органов исполнительной власти, поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона. Однако этим не исключается возможность регулирования указанных вопросов другими нормативными актами, исходя из предписаний Конституции Российской Федерации, устанавливающих полномочия Президента Российской Федерации (статьи 80, 83, 84, 86, 87 и 89), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства Российской Федерации (статьи 110, 112, 113 и 114).

Таким образом, само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности.

В пункте 1 Постановления делается вывод, что по вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам. В пункте 2 сказано, что изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента.

Таким образом, рассмотрев обращение Думы, Конституционный Суд предоставил возможность устанавливать систему органов государственной власти подзаконными актами. На наш взгляд, это неправильно, поскольку органы государственной власти, наделяемые государством государственно-властными полномочиями, олицетворяющие и осуществляющие власть в государстве должны фор-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 3.

мироваться только законодательными актами. Формирование и наделение полномочиями таких органов подзаконными актами приводит к излишней мобильности системы, простоте ее изменения, что может, в свою очередь, привести к хаосу.

4. Государственные органы составляют единую систему государственной власти. Такое единство определяется федеративным устройством России, ее государственной целостностью и производно от полновластия многонационального народа и его возможности формировать государственные органы (ст. 3, 32 Конституции). Орган государства является самостоятельным элементом государственного аппарата, действует специализированно в системе других органов.

Данный признак полностью соответствует Конституции РФ, теории разделения властей и является существенным для органов государственной власти. Если переформулировать этот признак следующим образом: государственные органы составляют единую систему, которая определяется федеративным устройством России и действующими нормативными актами, то он действительно станет определяющим для всех государственных органов, а не только для органов государственной власти.

5. Органы государства тесно взаимодействуют между собой. Они образуют единый социальный организм, главной задачей которого является обеспечение нормального функционирования общества, защита законных прав и интересов личности, охрана внешней безопасности и территориальной целостности государства. Данный признак проявляется при реализации теории разделения властей, закрепленной нормами Конституции, и успешно реализуется в законодательстве и на практике.

М.В. Баглай считает, что понятие органа государственной власти складывается из совокупности трех основных признаков:

1. Каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленным Конституцией, законами или другими правовыми актами порядком. Так, Конституция РФ устанавливает, что в Российской Федерации на федеральном уровне государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ. Эти органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ. Конституция предусматривает при этом, что порядок образования органа федеральной государственной власти должен быть определен федеральным законом. Аналогичным образом (через Конституции, уставы и законы) устанавливается порядок образования органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Орган государственной власти наделяется властными полномочиями, его решения носят общеобязательный характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства. Органы власти издают в пределах сферы своей деятельности правовые акты для регулирования общественных отношений. При этом полномочия органа государственной власти образуют его компетенцию (круг предметов ведения), границы которой предельно четко устанавливают рамки властных полномочий. Эти границы орган не смеет переступать с тем, чтобы не превышать своей власти и не вторгаться в сферу деятельности другого органа государственной власти.

3. Деятельность органов государственной власти осуществляется в формах и методах, установленных правовыми актами. Ни при каких условиях орган государственной власти не вправе прибегать к действиям, выходящим за рамки допустимых организационных форм и методов, особенно в отношении применения принудительных мер. Вместе с тем в повседневных действиях органа власти много делового обыкновения и согласительных методов решений¹.

Первые два из предложенных М.В. Баглаем признаков действительно являются существенными, присущими только органам государственной власти. Третий признак, на наш взгляд, относится как к органам государственной власти, так и к любым другим государственным органам, следовательно, не является существенным признаком для раскрытия понятия «органы государственной власти».

А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин² выделяют 5 признаков, присущих органам государственной власти.

1. Орган государственной власти – это в традиционном понимании организация, коллектив, объединенный общностью целей и родом деятельности, ибо организация есть прежде всего управляемое единство людей. Сюда входят и представительные (законодательные) органы государственной власти, и исполнительные органы, и органы судебной власти, и органы прокуратуры.

Данный признак, на наш взгляд, не является существенным, характерным именно для органа государственной власти и позволяющим отличить его от других формирований. Таким признаком, как коллектив, обладает любая организация: общество с ограниченной ответственностью, акционерное общество, некоммерческая организация. Кроме того, такой единоличный орган государственной власти, как Президент, нельзя назвать коллективом.

2. Орган государственной власти наделен частью единого фонда государственной собственности. Материальные средства выделяются ему для реализации конкретных функций. Он имеет свою смету, фонд заработной платы, помещения, оборудование и т.д. Государство уделяет укреплению материально-финансовой базы своих органов постоянное внимание.

Этот признак, не выделяемый другими авторами, несомненно, интересен и актуален. Не имея материальной базы и денежных средств, ни один орган государственной власти не сможет реализовать свои полномочия. Однако данный признак характерен не только для органов государственной власти, но и для прочих государственных органов и учреждений.

3. Орган государственной власти отличают государственно-властные полномочия, позволяющие ему выступать от имени и по поручению государства, наиболее эффективно осуществлять творческую организаторскую деятельность. Ядром государственно-властных полномочий является его компетенция, т.е. закрепленные в законе права и обязанности, позволяющие выступать от имени государства и издавать обязательные веления.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - Москва: Норма, 2007. С. 391-393.

² Конституционное право России: учебник / под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. - Москва: Юрист, 2004. С. 318-319.

Повторимся, что данный признак мы считаем существенным и главным признаком всех государственных органов, о чем уже неоднократно говорилось выше.

4. Государственно-властные полномочия реализуются присущими только конкретному органу власти методами, средствами и способами, в которых наиболее отчетливо выражаются его созидательная роль и социальное назначение. Это методы организации, убеждения, поощрения. Однако государство на современном этапе не может отказаться и от принуждения, применяемого после того, как исчерпаны иные методы.

Действительно, нормативными актами устанавливаются формы (средства, способы), в которых могут реализовываться полномочия каждого государственного органа. Например, полномочия Государственной Думы Российской Федерации устанавливаются ст. 103 Конституции Российской Федерации, полномочия Белгородской областной Думы¹ – ст. 26 Устава Белгородской области в соответствии с законом № 184-ФЗ.

Однако данный признак характерен для **всех** государственных органов, которые в своих действиях должны руководствоваться нормативными актами и не могут осуществлять свою деятельность иначе, чем прямо предусмотренными нормативными актами способами. Так, полномочия аппарата Белгородской областной Думы, формы и способы осуществления его полномочий устанавливаются Регламентом Белгородской областной Думы².

5. Орган государственной власти отличается своей структурой, соподчиненностью его отдельных подразделений, что позволяет различать коллегиальные и единоначальные органы, а служащих органа подразделять на представителей власти, специалистов и вспомогательный технический персонал.

В такой формулировке данный признак можно действительно отнести к признакам органов государственной власти. Однако мы для достижения целей данной работы предпочитаем выделять вспомогательный технический персонал из органов государственной власти, рассматривая вспомогательные органы не как структурные подразделения органов государственной власти, а как самостоятельные органы, обеспечивающие работу органов государственной власти.

Выделяя 5 вышеназванных признаков в качестве основных, А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин выделяют еще ряд отличительных признаков органов государственной власти. «Один из них состоит в том, что каждый орган государственной власти осуществляет деятельность, финансируемую из государственного бюджета. Данный признак имеет существенное значение, т.к. даст возможность органам государственной власти быть независимыми от каких бы то ни было общественных объединений, граждан, юридических лиц и иностранных государств.

Государство вправе требовать от органов государственной власти выполнения определенных государством функций и задач, позволяет выполнять государственно-властные функции на профессиональной основе. Выполнение гос-

¹ Устав (Основной закон) Белгородской области от 31.12.2003 № 108 (ред. от 19.02.2016) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2004. № 56. Ч. 1.

² Постановление Белгородской областной Думы от 30.05.2002 № 8 «О регламенте Белгородской областной Думы». URL: http://www.belduma.ru/st_dep.php

ударственно-властных функций является для них основным видом деятельности, финансируемым государством и требующим той или иной специальной (профессиональной) подготовки»¹.

Такой признак органов государственной власти, как профессионализм работников данных органов, также подробно рассматривается А.М. Осавелюком в диссертационном исследовании «Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства»: «Профессиональное выполнение государственно-властных полномочий предполагает соответствующий профессиональный отбор (проведение конкурсных экзаменов, проверка наличия определенного образования, соответствия другим цензам), а также запрет заниматься какой-либо другой деятельностью, приносящей доход»².

Данный признак должен лежать в основе функционирования любого государственного органа, а не только органа государственной власти. Так, ст.ст. 61, 62, 63 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ предусмотрена профессиональная подготовка кадров для гражданской службы, возможность дополнительного профессионального образования, стажировки или повышения квалификации госслужащих. В соответствии с п. 5 ст. 62 указанного Закона повышение квалификации гражданского служащего осуществляется не реже одного раза в три года. Ст. 64 закона предусматривает формирование кадрового резерва для последующего замещения должностей гражданской службы. Ст. 48 устанавливает необходимость проведения аттестации гражданских служащих не реже чем 1 раз в три года для установления их соответствия занимаемой должности. Все эти меры направлены на поддержание высокого профессионального уровня работников государственных органов. Во исполнение данного закона издаются нормативные акты, конкретизирующие его положения в отношении отдельных государственных органов. Так, например, для работников службы судебных приставов издан Приказ ФССП России «Об утверждении Положения об организации работы по формированию кадрового резерва для замещения вакантных должностей федеральной государственной гражданской службы руководителя территориального органа Федеральной службы судебных приставов - главного судебного пристава субъекта Российской Федерации и его заместителей»⁴, в Ленинградской области действует Постановление Губернатора Ленинградской области «О Порядке подготовки и утверждения индивидуальных планов профессионального развития государ-

¹ Конституционное право России: учебник / под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. - Москва: Юрист, 2004. С. 319.

² Осавелюк А.М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства: дис. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 2007. С. 108.

³ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ Приказ ФССП России от 31.03.2011 № 106 «Об утверждении Положения об организации работы по формированию кадрового резерва для замещения вакантных должностей федеральной государственной гражданской службы руководителя территориального органа Федеральной службы судебных приставов – главного судебного пристава субъекта Российской Федерации и его заместителей» // Бюллетень ФССП. 2011. № 5.

ственных гражданских служащих Ленинградской области, замещающих должности государственной гражданской службы Ленинградской области в Администрации Ленинградской области»¹ и т.д.

Наличие большого количества нормативных актов по данной тематике говорит о том, что в последнее десятилетие в Российской Федерации происходят качественные изменения в системе государственных органов, направленные на возрастание профессионализма и квалификации служащих государственных органов.

Подробно рассмотрев понятие и признаки государственных органов и признаки органов государственной власти, можно сделать вывод, что органы государственной власти являются частью государственных органов, обладают всеми признаками государственных органов, а также имеют свои специфические признаки, которые позволяют их отличить от всех остальных государственных органов. В частности, к таким признакам относятся:

1. Органы государственной власти наделяются полномочиями по изданию нормативных правовых актов внешней направленности.

2. Их создание предусматривается Конституцией РФ, законами, Уставами субъектов РФ.

3. Органы государственной власти образуют единую систему органов.

Вычленив существенные признаки органов государственной власти, можно дать определение данному понятию. Такое определение дают А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин: «Орган государственной власти можно определить как особую политическую организацию (или одно должностное лицо), наделенную необходимыми материальными средствами, государственно-властными полномочиями (компетенцией), в том числе правом принятия правовых актов внешнего действия, имеющую четкую организационную структуру (право единоличных органов создавать при себе государственные органы)»².

Данное определение, на наш взгляд, наиболее точно раскрывает понятие «орган государственной власти», характеризуя его в целом.

В Российской Федерации в соответствии с Конституцией (п. «г» ст. 71, п. «н» ст. 72, ст. 77) действует система государственных органов.

Такая система обладает единством, которое обусловлено сущностью органов государственной власти, общностью их задач и функций. Единство системы проявляется и в том, что все составляющие ее органы действуют не разрозненно, а совместно, находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости.

¹ Постановление Губернатора Ленинградской области от 26.07.2011 № 66-пг «О Порядке подготовки и утверждения индивидуальных планов профессионального развития государственных гражданских служащих Ленинградской области, замещающих должности государственной гражданской службы Ленинградской области в Администрации Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2011. № 66.

² Конституционное право России: учебник / под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. - Москва: Юрист, 2004. С. 320.

Система государственных органов представляет собой организационное единство, ибо одни органы избираются или образуются другими; одни руководят деятельностью других; одни подотчетны и ответственны, подконтрольны или подчинены другим. Так, парламент России может отстранить от должности Президента Российской Федерации, а Президент – распустить парламент или наложить вето на принятый Думой закон. Государственная Дума дает согласие Президенту на назначение Председателя Правительства, решает вопрос о доверии Правительству. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Кроме того, все государственные органы действуют на основе законов, и акты, принятые вышестоящими органами, обязательны (если они не противоречат Конституции) для нижестоящих. Таким образом, между государственными органами существует организационно-правовая связь.

Система органов государственной власти обусловлена функциями государства, историческими и национальными традициями. В этом смысле система органов государственной власти объективна. Это значит, что при образовании новых органов государственной власти, вспомогательных органов, а также при их реформировании или упразднении законодатель не может свободно решать, какой должна быть вновь создаваемая система. Без существования преемственности реформирование системы государственной власти невозможно. В то же время система органов не может оставаться неизменной, она развивается и совершенствуется вместе с государством.

Как совершенно верно заметили по данному поводу А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин: «Думается, что положение об объективном характере системы органов государственной власти России имеет большое методологическое и практическое значение в познании и поиске путей совершенствования государственности. Далее, системность как таковая присуща государственному аппарату органически. Он един по своему назначению, по своим особенностям, принципам построения и деятельности. Невозможно представить себе какой-либо орган государственной власти вне единой государственной организации. В то же время системность указывает на разграничение чего-либо единого на составные части»¹.

Система органов государственной власти в России базируется на определенных принципах, выражающих сущность государственной организации, ее содержание. Таковыми принципами являются: единство системы; разделение властей; демократизм. Эти принципы закреплены в Конституции Российской Федерации.

Принцип единства системы был нами рассмотрен выше. Единственное, что хочется по этому поводу добавить: действующая Конституция Российской Федерации определяет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3). В ней также установлено, что народ осуществляет свою власть непо-

¹ Конституционное право России: учебник / под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. - Москва: Юрист, 2004. С. 322.

средственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а ст. 11 Конституции закрепляет систему органов государственной власти и их наименования: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации».

Следует заметить, что установленная Конституцией система органов государственной власти базируется на теории **разделения властей**. Данная теория была разработана Шарлем Луи Монтескье и изложена в книге «О духе законов». Теоретические взгляды на государственное устройство Ш.Л. Монтескье сформулировал как вывод: «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, власть, ведающая вопросами гражданского права... Последняя карает за преступления и разрешает столкновения частных лиц, ее можно назвать судебной властью»¹. Монтескье считал, что по своему предназначению судебная власть является регулирующей, она необходима для того, чтобы удерживать от крайностей законодательную и исполнительную ветви власти.

Теория, разработанная Монтескье, считается классической и лежит в основе конституционного регулирования многих стран. Конституция Российской Федерации. (ст. 10) также устанавливает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Однако многие современные российские ученые замечают, что классическое разделение властей, которого придерживается действующая Конституция Российской Федерации, было предложено Ш.Л. Монтескье еще в 1748 году в трактате «О духе законов» и в настоящее время нуждается в пересмотре². В России существует большое количество государственных органов, наделенных государственно-властными полномочиями, которые невозможно с определенностью отнести ни к одной из провозглашенных в Конституции ветвей власти.

В.И. Фадеев по данному поводу пишет: «Деятельность современного государства столь сложна, многогранна и разнопланова, что государство не может ограничиться созданием только органов, осуществляющих государственную власть на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Оно нуждается в органах, обеспечивающих выполнение иных задач и функций, которые в силу специфики своего содержания не могут осуществляться законодательными, исполнительными и судебными органами государственной власти. Эти государственные задачи и функции находятся за пределами компетенции указанных органов государственной власти, обусловленной принципом разделения властей. В целях реализации данных государственных задач и функций,

¹ Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. - Москва, 1955. С. 290.

² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. – Москва, 2015. Т. 1. С. 377; Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2015. С. 51.

законодатель выделяет государственные органы, которые не являются органами государственной власти, и наделяет их соответствующими полномочиями, в том числе и властного характера»¹.

Рассматривая органы государственной власти, которые наделены властными полномочиями, но не относятся ни к одной из закрепленных в Конституции ветвей власти, А.В. Безруков пишет: «Данные органы создаются и действуют на основании норм Конституции Российской Федерации или федеральных законов. К их числу можно отнести Администрацию Президента Российской Федерации, Счетную Палату Российской Федерации, Прокуратуру Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»².

В целом, не оспаривая мнение А.В. Безрукова, считаем, что такой государственный орган, как Администрация Президента, несмотря на то, что его существование предусмотрено непосредственно Конституцией Российской Федерации (ст. 83), следует отнести к вспомогательным органам, поскольку он создан для обеспечения деятельности Президента.

Отдельные ученые поддерживают мнение А.В. Безрукова, относя Администрацию Президента к органам государственной власти. Так, С.Н. Братановский пишет: «Большую роль в обеспечении президентских функций и полномочий играет Администрация Президента. Созданная в качестве рабочего аппарата главы государства, она со временем институтировалась в указах Президента в государственный орган власти. Фактически она становится вторым управляющим центром в отношении исполнительной власти»³. Однако далее С.Н. Братановский указывает: «Де-юре Администрация Президента и ее структурные подразделения не обладают самостоятельными полномочиями и не могут принимать обязательные для других государственных органов решения. Они лишь призваны обеспечивать подготовку решений Президента и их выполнение»⁴.

Таким образом, ученый противоречит сам себе, с одной стороны, указывая, что Администрация Президента является вспомогательным органом, с другой стороны, относя ее к органам государственной власти. Для решения вопроса о том, можно ли отнести данный орган к органам государственной власти, следует обратиться к нормативным актам, регулирующим его деятельность. Несмотря на то, что существование Администрации Президента предусмотрено непосредственно Конституцией Российской Федерации, правовой статус данного органа устанавливается не федеральным законом, а Указами Президента, что, на наш взгляд, является еще одним доказательством вспомогательного значения данного органа. П. 1 Указа Президента Российской Федерации от

¹ Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. - Москва: Проспект, 2015. С. 319.

² Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Юстицинформ, 2015. С. 160.

³ Братановский С.Н. Административное право: учебник. - Москва: Директ-Медиа, 2013. С. 227.

⁴ Там же. С. 228.

25.03.2004 № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации»¹ устанавливает, что Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента и осуществляющим контроль за исполнением его решений. Аналогичное положение содержится и в п. 1 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 06.04.2004 № 490². Из вышеприведенных норм, а также из анализа закрепленных в вышеуказанных нормативных актах полномочий Администрации Президента можно сделать однозначный вывод о том, что данный орган нельзя отнести к органам государственной власти.

Однако остальные органы, перечисленные А.В. Безруковым, действительно наделены государственно-властными полномочиями и их правовой статус в настоящее время нуждается в осмыслении и уточнении. Кроме того, есть еще один орган государственной власти, не указанный А.В. Безруковым, возможность отнесения которого к действующим ветвям власти является сомнительной.

Таким органом является Президент Российской Федерации. Ст. 11 Конституции относит его к органам государственной власти, однако анализ нормативных положений Конституции позволяет сделать вывод о том, что он не относится ни к одной из обозначенных в Конституции ветвей власти, а фактически стоит над ними.

Так, Е.Ю. Бархатова пишет: «Согласно Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации как институт государственной власти стоит особняком и не относится ни к одной из трех ветвей власти. Он стоит выше них, контролирует их деятельность и вообще наделен обширными полномочиями. Собственно говоря, это отдельный орган власти»³.

Действительно, анализ главы 4 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что Президент Российской Федерации стоит вне системы разделения властей. Он является главой государства. В его полномочия входит обеспечение действия Конституции, прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Исходя из данного положения вещей, ученые ставят вопрос о выделении отдельной ветви власти – президентской. Такого мнения придерживаются С.А. Авакьян⁴, Г.А. Трофимова⁵ и другие ученые.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25.03.2004 № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» (ред. от 25.08.2016). URL: <http://base.consultant.ru>.

² Указ Президента Российской Федерации от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru>.

³ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). - 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2015. С. 165.

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. - Москва, 2015. Т. 1. С. 378.

⁵ Трофимова Г.А. Принцип разделения властей в системе конституционно-правовой ответственности: альтернативный вариант // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 51-57.

Еще одним ярким примером недостаточности деления власти на законодательную, исполнительную и судебную может служить такой государственный орган, как прокуратура.

До 2014 года глава 7 Конституции Российской Федерации носила название «Судебная власть» и в ее состав входила статья 129, посвященная органам прокуратуры. Таким образом, формально данный орган можно было отнести к судебной ветви власти, что и было сделано в подобной ситуации Конституционным Судом Литвы, который в своем Постановлении указал, что нахождение нормативных положений о прокуратуре в главе Конституции Литовской Республики «Судебная власть» является признанием данного органа частью судебной системы¹.

Российские ученые крайне негативно относились к существующей конструкции Конституции, неоднократно указывая, что прокуратура однозначно не относится к органам судебной власти². Принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», которым наименование главы 7 Конституции было изменено на «Судебная власть и прокуратура», изменило ситуацию, позволяя с уверенностью утверждать, что прокуратура не относится к органам судебной власти. Тем не менее ее место в системе органов государственной власти так и осталось открытым.

Л.А. Нудненко предлагает включить прокуратуру в систему исполнительных органов государственной власти³. Однако данное предложение представляется нам неприемлемым. Ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴ устанавливает, что органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Исходя из данной формулировки, прокуратура противопоставляется исполнительным органам государственной власти и устанавливает свою независимость в системе разделения властей.

Исходя из специфики полномочий прокуратуры, отдельные ученые предлагают выделить прокуратуру в самостоятельную надзорную ветвь власти. Та-

¹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 9-23.

² Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. 2015. № 3. С. 14-19; Якимович Ю. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // Законность. 2015. № 8. С. 3-7.

³ Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавров. – Москва: Юрайт, 2014. С. 403.

⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

кого мнения, в частности, придерживаются В.В. Евдокимов и Т.А. Тухватуллин¹, Ю. Якимович².

Другие ученые предлагают выделить контрольно-надзорную ветвь власти, отнеся к ней как прокуратуру, так и Счетную палату Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов. Такого мнения придерживаются С.А. Авакьян³, В.Ю. Шобухин⁴.

Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации установлен Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁵, ст. 2 которого гласит: «Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, и подотчетным Федеральному Собранию. В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно».

Нормы закона позволяют сделать вывод о том, что данный орган обладает собственными властными полномочиями, однако отнести ее к одной из существующих ветвей власти не представляется возможным. Аналогичное положение существует и у контрольно-счетных органов субъектов Федерации, основы правового статуса которых устанавливаются ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁶, согласно которой контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации, несмотря на свою подотчетность законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации, обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно. При этом деятельность контрольно-счетных органов не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий законодательного (представительного) органа.

С.А. Авакьян считает, что данные органы являются органами государственной власти и самостоятельными субъектами конституционных отношений: «Если же надо как-то конкретно проявить себя государству в отношениях

¹ Евдокимов В.В., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. 2015. № 3. С. 14-19.

² Якимович Ю. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // Законность. 2015. № 8. С. 3-7.

³ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. - Москва, 2015. Т. 1.

⁴ Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2005.

⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁶ Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

властвованию, делают это органы государственной власти, выступая в качестве самостоятельных субъектов конституционных правоотношений.... На уровне субъектов Российской Федерации субъектами конституционных правоотношений выступают: высшие должностные лица (главы исполнительной власти) субъектов; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов; конституционные (уставные) суды субъектов, ... Уполномоченный по правам человека, счетные (контрольно-счетные) палаты и др.»¹.

Мы солидарны с мнением С.А. Авакьяна о том, что Счетную палату Российской Федерации и контрольно-счетные палаты субъектов следует относить к органам государственной власти.

С.А. Авакьян относит к органам государственной власти и Уполномоченного по правам человека. Данный государственный орган упомянут в ст. 103 Конституции, которая дает полномочия по назначению на данную должность Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Правовой статус данного лица установлен Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 10-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»².

Согласно ст. 1 данного закона должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Права и обязанности Уполномоченного по правам человека, установленные в Законе, вызывают сомнения при отнесении его к органам государственной власти, поскольку он не наделен правом выносить обязательные нормативные предписания. Так, в соответствии со ст. 29 упомянутого закона по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека вправе обратиться в суд, в государственные органы, изложить доводы должностному лицу, но не может вынести предписание органу, нарушающему права человека, о прекращении деятельности, нарушающей данные права.

В то же время Уполномоченного по правам человека нельзя отнести и к вспомогательным органам, поскольку он осуществляет свою деятельность самостоятельно и в его функции не входит обеспечение деятельности какого-либо органа государственной власти. Наоборот, данная должность создана для осуществления контроля за деятельностью органов государственной власти.

Мы поддерживаем ту точку зрения, что необходимо выделить контрольно-надзорную ветвь власти, в которую будут включены такие органы, как прокуратура, Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека, наделив последнего государственно-властными полномочиями по изданию обяза-

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. – Москва, 2015. Т. 1. С. 401.

² Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 23.05.2015) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

тельных для выполнения предписаний о прекращении деятельности, нарушающей права человека, или о восстановлении нарушенных прав. Выделение контрольно-надзорной ветви власти будет способствовать более сбалансированному функционированию органов государственной власти в России, послужит дальнейшему развитию системы сдержек и противовесов и приведет к большему равновесию в системе органов государственной власти.

Однако даже выделение еще двух ветвей власти - президентской и контрольно-надзорной - на данном этапе развития государственности не решит всех проблем и не поможет создать четкую и полную систему государственных органов. Существует еще целый ряд государственных органов, упоминаемых в Конституции и выполняющих важные государственные функции, которые не вписываются в существующую систему разделения властей. Так, например, в ст. 75 Конституции Российской Федерации указывается, что защита и обеспечение устойчивости рубля возлагаются на такой государственный орган, как Центральный банк Российской Федерации, который осуществляет свою деятельность независимо от других органов государственной власти. Данное положение развивается в ст. 1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹, которая устанавливает, что функции и полномочия, возложенные на него, Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления. То, что Центральный банк Российской Федерации наделен государственно-властными полномочиями и является органом государственной власти, неоднократно подчеркивалось Конституционным Судом Российской Федерации. Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000 № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» указывается, что «... статус Центрального банка Российской Федерации установлен Конституцией Российской Федерации, в статье 75 которой определены его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (часть 1) и в качестве основной функции – защита и обеспечение устойчивости рубля (часть 2). Данные полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения...»².

Также невозможно определить место Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в системе разделения властей, неопределенным на данный момент остается правовой ста-

¹ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2000 № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ч. 3 ст. 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». URL: <http://base.consultant.ru>.

тус таких государственных органов, как Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования и т.д.

С.А. Авакьян, рассматривая существующую систему разделения властей, предлагает выделить такие разновидности государственной власти, как учредительную, народную, президентскую, законодательную, исполнительную, судебную, прокурорскую, избирательную, финансово-банковскую, контрольную¹.

Учитывая сложность решения данной задачи, исходя из учредительного характера Конституции как основного закона государства, мы считаем возможным исключить статью 10 из Конституции Российской Федерации, предоставив ученым решать вопрос об отнесении того или иного государственного органа к той или иной ветви власти. Другим возможным решением данной проблемы нам представляется изменение статьи 10 Конституции путем дополнения действующей системы разделения властей еще двумя ветвями – президентской и контрольно-надзорной, а также установления в ней существования органов государственной власти с особым статусом, существующим вне разделения властей. Однако до реализации указанного предложения следует просчитать все возможные последствия его принятия.

До внесения предлагаемых изменений мы считаем необходимым систематизировать органы государства, разделив их на три группы: органы государственной власти, специализированные государственные органы и вспомогательные государственные органы. Предложенная классификация охватывает все государственные органы, что является ее несомненным достоинством.

Система государственных органов напрямую зависит от функций государства, исторических и национальных традиций. Это значит, что законодатель не может свободно, по своему усмотрению учреждать новые, ликвидировать или реформировать существующие государственные органы. Без существования преемственности реформирование системы государственных органов невозможно. В то же время система органов не может оставаться неизменной, она развивается и совершенствуется вместе с государством.

Структура и виды органов того или иного государства устанавливаются в зависимости от формы государственного устройства и в соответствии с принципом разделения властей при осуществлении государственной власти. Согласно Конституции Российской Федерации система федеральных органов государственной власти Российской Федерации включает в себя Президента Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственную Думу), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Помимо них в систему федеральных органов государственной власти можно включить (исходя из предоставленных органам полномочий) министерства и государственные комитеты, федеральные ведомства, реализующие компетенцию Федерации. Помимо органов государственной власти в Конституции Российской Федерации упоминаются наиболее значительные государственные органы, такие как Центральный банк Российской Федерации (ст. 75 Конституции Российской Федерации), в функции которого включены эмиссия денежной

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. - Москва, 2015. Т. 1. С. 378.

массы в Российской Федерации, защита и обеспечение устойчивости рубля; прокуратура Российской Федерации (ст. 129 Конституции Российской Федерации), основной функцией которой является надзор за соблюдением законности.

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ст. 77 Конституции Российской Федерации). Эту систему составляют: представительные (законодательные) органы; главы субъектов Федерации; исполнительные органы власти (администрации, министерства, комитеты, управления); конституционные (уставные) суды, мировые судьи.

Рассмотрев отдельные проблемы, возникающие при систематизации существующих государственных органов, можно сделать вывод о том, что вопрос о способах и основаниях системы государственных органов и пересмотре системы разделения властей в Российской Федерации нуждается в дальнейшем осмыслении и решении как на теоретическом уровне, так и путем внесения соответствующих изменений в нормативные акты.

Глава 3. Современные проблемы формирования и функционирования системы федеральных органов государственной власти

Все действующие государственные органы принято систематизировать по различным основаниям. **По порядку образования** (способа возникновения) органы государства принято подразделять на первичные и производные. Первичные органы избираются населением, получая властные полномочия от избирателей (парламенты Российской Федерации и субъектов Федерации, Президент Российской Федерации). Производные органы создаются первичными, которые и наделяют их соответствующими властными полномочиями (органы исполнительной власти, органы прокуратуры и т.д.).

Близким к этому является деление органов государства на **выборные и назначаемые**. Здесь в основу классификации кладется порядок или способ формирования органов государства. Выборные органы избираются или населением (например, парламент), или другими органами государства (например, избрание парламентом президента в парламентских республиках), а назначаемые формируются путем назначения одних органов другими (например, министерства).

По **характеру компетенции** органы государства подразделяются на органы общей и органы специальной компетенции. Органы общей компетенции правомочны решать достаточно широкий круг вопросов (например, парламент, президент, правительство), а органы специальной (отраслевой) компетенции специализируются на выполнении только какого-то одного вида деятельности

(например, министерство финансов, министерство образования, министерство юстиции).

В учебниках по теории государства и права можно встретить классификацию органов государства и по некоторым другим основаниям. Так, например, с учетом длительности действия различают **постоянные и временные органы**, а исходя из способа принятия решений – **коллективные и единоначальные**.

В зависимости от объема властных полномочий органы государства можно подразделить на высшие органы Федерации или федеральные (действуют на всей территории Федерации), высшие органы субъектов Федерации или региональные (действуют в пределах территории субъекта Федерации) и местные (действуют в пределах территории соответствующих административно-территориальных образований).

Разделение органов государственной власти на федеральные и региональные предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Также нормами Конституции устанавливается система федеральных органов государственной власти.

Ст. 10 Конституции провозглашает построение системы государственной власти на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, а также их самостоятельность, независимость друг от друга. Ст. 11 устанавливает, что государственная власть в Российской Федерации на федеральном уровне осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Поскольку эти органы прямо названы Конституцией как непосредственно осуществляющие государственную власть в Российской Федерации, остановимся на них поподробнее.

Должность **Президента Российской Федерации** была введена в систему государственной власти относительно недавно – 14 марта 1990 г. – Законом СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР». 17 марта 1991 года был проведен референдум РСФСР, на который был вынесен вопрос о введении поста Президента РСФСР. Большинство граждан, принявших участие в голосовании, высказались за введение поста Президента. На основании решения, принятого на референдуме, Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР» была введена должность Президента РСФСР. Конституция РСФСР 1978 г. была дополнена новой главой, посвященной Президенту РСФСР. Затем с принятием действующей Конституции 1993 года в России была введена должность Президента Российской Федерации. При этом место Президента в системе разделения властей до сих пор так и не является очевидным.

Обратимся к действующей Конституции. Ст. 10 Конституции не предусматривает наличие иных ветвей власти, за исключением законодательной, исполнительной и судебной, а ст. 11, перечисляя органы государственной власти, устанавливает, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Если проанализировать вышеперечисленные органы с

точки зрения принадлежности их к той или иной ветви государственной власти, становится очевидным, что осуществление законодательной власти возложено на Федеральное Собрание, поскольку ст. 94 Конституции прямо устанавливает, что Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Правительство Российской Федерации, согласно ст. 110 Конституции, осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации. Кроме того, в ст. 1 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 «О Правительстве Российской Федерации»¹ уточняется, что Правительство Российской Федерации является высшим исполнительным органом государственной власти в Российской Федерации. Судебную власть в стране осуществляет действующая система судов, функционирующая в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»².

Соответственно, возникает вопрос о месте в данной системе Президента Российской Федерации. Основы правового статуса Президента Российской Федерации закреплены в главе 4 Конституции. Ст. 80 Конституции устанавливает, что Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства, ст. 87 провозглашает Президента Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. На Президента возложены функции по принятию мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечению согласованного функционирования и органов государственной власти.

Большинство ученых, рассматривая правовой статус Президента Российской Федерации, указывают на то, что в настоящее время Президент находится вне системы разделения властей, и ставят вопрос о выделении отдельной ветви власти – президентской. Так, С.А. Авакьян по данному поводу пишет следующее: «К какой ветви власти отнести Президента Российской Федерации? Казалось бы, он ближе всего к исполнительной ветви власти, к тому же в прежней Конституции он был официально отнесен к этой ветви, а многими положениями Конституции 1993 г. тоже связан с исполнительной властью. Но все-таки по данной Конституции Президент является главой государства и от исполнительной власти официально отделен. Вряд ли его можно отнести к законодательной власти... К судебной власти Президента тоже нельзя отнести. Исследователи статуса Президента и авторы комментариев Конституции Российской Федерации предлагают выделить власть Президента из традиционной триады и назвать ее особой формой государственной власти – президентской»³.

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 (ред. от 03.07.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

² Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

³ Авакьян С.А. Конституционное право России. - Москва, 2015. Т. 1. С. 378.

Такой позиции, в частности, придерживается Н.А. Михалева, которая пишет: «На наш взгляд, Конституция Российской Федерации и практика последних лет позволяют говорить об особом положении Президента Российской Федерации в системе разделения властей, т.е. о становлении самостоятельной президентской ветви власти»¹. На особое место Президента в системе разделения властей указывают и Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин, которые пишут: «Принципиально новая дефиниция статуса Президента Российской Федерации, содержащаяся в действующей Конституции, означает, что Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит напрямую, непосредственно ни в одну из трех ее ветвей»². Рассматривая реализацию принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации, В.С. Нерсисянц отмечает: «Существующие в настоящее время в нашей стране проблемы с организацией государственной власти в соответствии с принципом разделения властей заключаются в том, что существующая в Российской Федерации система разделения и взаимодействия властей носит в целом ассиметричный и несбалансированный характер – с явным перекосом в пользу полномочий Президента и его доминирующей роли в решении государственных дел, с очевидными слабостями других ветвей власти в их соотношении с президентской властью...»³.

Другая группа ученых считает, что Президент является составной частью исполнительной власти в Российской Федерации. Так, М.В. Баглай пишет: «Вся система органов исполнительной власти, включая Правительство Российской Федерации, действует под руководством Президента Российской Федерации, вследствие чего его можно рассматривать не только как главу государства, но и как главу исполнительной власти»⁴. Аналогичной позиции придерживается и В.Н. Суворов: «Анализ конституционных норм подтверждает вывод, что Президент Российской Федерации фактически глава исполнительной власти, верховный руководитель Правительства Российской Федерации, осуществляющий общее стратегическое руководство им»⁵. Его поддерживает В.М. Соколов: «Президента Российской Федерации необходимо включить в исполнительную ветвь государственной власти на нормативном уровне и всерьез задуматься над тем, чтобы при возможном пересмотре Конституции Российской Федерации отразить это в ее тексте»⁶.

Мы считаем, что в настоящее время классическая теория разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную нуждается в пересмотре и, возможно, в таком случае выделение отдельной ветви власти - президентской - будет являться вполне оправданным.

¹ Конституционное право России / под ред. Н.А. Михалевой. - Москва, 2005. С. 665.

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. - Москва, 2007. С. 378.

³ Проблемы общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсисянца. - Москва, 1999. С. 688.

⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - Москва, 2000. С. 342.

⁵ Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 2000. С. 344.

⁶ Соколов В.М. Президент Российской Федерации в механизме государства // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 3. С. 55.

Конституция Российской Федерации (ст. 81) устанавливает, что Президент Российской Федерации является выборным должностным лицом и избирается на 6 лет. Им может быть гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, проживающий на территории России не менее 10 лет. Никто не может занимать должность Президента более двух сроков подряд.

Организация и проведение выборов Президента Российской Федерации осуществляется на основании Закона «О выборах Президента Российской Федерации»¹. Ст. 3 данного документа устанавливает ограничения для кандидатов на должность Президента Российской Федерации. Так, не могут быть избранными лица, имеющие гражданство иностранного государства, осужденные к лишению свободы – до снятия судимости, подвергнутые административному наказанию – до окончания срока, в течение которого они считаются подвергнутыми такому наказанию.

Полномочиями по назначению выборов Президента в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации наделен Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не назначит выборы Президента Российской Федерации, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (п. 3 ст. 5 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», далее – Закон о выборах Президента).

Правом выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации в соответствии со ст. 6 Закона о выборах Президента наделены политические партии. Также гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру самостоятельно, в порядке самовыдвижения, при условии поддержки его группой избирателей.

Анализ Закона о выборах Президента позволяет выделить одну существенную проблему. Ст. 33 Закона о выборах Президента предусматривает, что «политические партии участвуют в выборах Президента Российской Федерации на равных основаниях...», однако при выдвижении кандидатов на должность Президента партии, представители которых имеются в Государственной Думе или законодательных органах субъектов, не должны собирать подписи в поддержку своих кандидатов, а все остальные обязаны собрать в поддержку выдвинутого ими кандидата не менее 100 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 2500 подписей избирателей (ст. 36 Закона о выборах Президента). Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7500 подписей избирателей. М.А. Асланов, поддерживая наличие данной нормы в законодательстве, пишет: «Такие жест-

¹ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

кие условия для выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации в порядке самовыдвижения, связаны с тем, что Президент Российской Федерации, обладая особым конституционным статусом, должен располагать поддержкой избирателей»¹.

Мы считаем, что наличие данных норм ставит кандидатов на пост Президента в неравное положение, поскольку кандидатам, выдвигаемым партиями, которые получили места в парламенте не надо собирать подписи в поддержку кандидата на пост Президента, другим партиям необходимо собрать 100 000 подписей, а самовыдвиженцам – 300 000 подписей. Таким образом, кандидаты на пост Президента, выдвигаемые в порядке самовыдвижения, должны пройти самую сложную процедуру только для того, чтобы зарегистрироваться в качестве кандидатов. На наш взгляд, к лицам, претендующим на указанную должность, должны предъявляться равные требования, в том числе и по сбору подписей в их поддержку. А степень их популярности должна определяться непосредственно во время выборов, когда избиратели, пришедшие на выборы, определяют ее путем голосования.

Президент наделяется полномочиями, позволяющими говорить о его особом статусе в системе органов государственной власти. Анализ главы 4 Конституции позволяет сделать вывод о том, что Президент выполняет функции главы государства, стоящего над ветвями власти, и в то же время фактически возглавляет исполнительную ветвь власти. Как заметил по данному поводу Н.И. Донских: «Можно утверждать, у российского Президента имеются все инструменты для регулирования и координирования работы всех трёх ветвей власти, и, при добросовестном исполнении своих обязанностей, Президент способен регулировать работу системы «сдержек и противовесов», исключая при этом перекося властных полномочий в сторону какой-либо ветви власти. Именно эта особенность российской модели разделения властей выгодно отличает её от ныне существующих»². Аналогичную точку зрения высказывает Л.А. Окуньков, который пишет: «Положения Конституции позволяют утверждать, что Президент занимает самостоятельное и главенствующее положение в системе органов Российской Федерации, осуществляющих государственную власть (согласно ч. 1. ст. 11 это Президент, Федеральное собрание, Правительство). Такое положение Президента не ограничивает самостоятельность деятельности основных государственных органов Российской Федерации, поскольку полномочия Президента направлены на обеспечение согласованного взаимодействия всех ветвей власти Российской Федерации, соблюдение Конституции, защиту прав и свобод человека, охрану государственного суверенитета»³.

¹ Асланов М.А. Конституционно-правовой механизм избрания Президента Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. 2015. № 25. С. 50-54.

² Донских Н.И. Место и роль Президента Российской Федерации в системе теории разделения властей: исторический аспект // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 3. С. 29-31.

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. - Москва: Бек, 1994. С. 258.

Мы не согласны со столь оптимистичной оценкой правового статуса Президента Российской Федерации. По тексту Конституции он провозглашается в качестве самостоятельного субъекта осуществления государственной власти. Президент активно воздействует на законодательную отрасль власти, контролирует и фактически руководит действиями Правительства, а сам выведен из-под влияния этой системы, в том числе и из-под влияния какой-либо формы контроля со стороны органов государственной власти, поскольку за исключением института отрешения Президента от должности по обвинению в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (процедуры очень усложненной и практически неосуществимой) у Федерального Собрания и судебной власти, равно как и у избирательного корпуса, нет реальных рычагов воздействия на деятельность Президента или установление ответственности за последствия этой деятельности.

Полномочия Президента Российской Федерации закреплены в главе 4 Конституции Российской Федерации. Указанные полномочия систематизированы и проклассифицированы учеными-юристами по различным основаниям. Например, М.В. Баглай выделяет следующие группы полномочий Президента Российской Федерации¹:

1. Полномочия Президента, характеризующие его взаимоотношения с органами государственной власти, его положение в данной системе. Их можно разделить на 4 подгруппы:

а) полномочия Президента Российской Федерации, вытекающие из его взаимоотношений с Парламентом;

б) Президент и Правительство – эти отношения основываются на безусловном приоритете президентской власти;

в) отношения с субъектами Российской Федерации. Данные полномочия вытекают из его основных функций как гаранта Конституции. К ним, в частности, относятся возможность Президента освобождать от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;

г) Президент и судебная власть. Президент участвует в формировании органов судебной власти, выдвигая кандидатуры для назначения Советом Федерации на должности высших судебных органов Российской Федерации и осуществляя назначения судей иных федеральных судов.

2. Военные полномочия. Согласно нормам Конституции Российской Федерации Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации.

3. Полномочия в сфере внешней политики. Являясь главой государства, Президент представляет страну во внешнеполитических отношениях, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. - Москва, 2009. С. 489-500.

4. Полномочия Президента при возникновении чрезвычайных положений. Так, Президент Российской Федерации вправе вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение. О принятом решении Президент обязан незамедлительно уведомить Совет Федерации и Государственную Думу. Указ о введении чрезвычайного положения подлежит немедленному обнародованию и утверждению Советом Федерации.

5. Полномочия Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства, предоставлению политического убежища, награждению и присвоению специальных званий.

6. Полномочия Президента по помилованию.

7. Полномочия Президента по изданию правовых актов.

Классификация, предложенная М.В. Баглаем, исходит из сфер влияния Президента.

В.Е. Чиркин выделяет восемь групп полномочий¹: в сфере правового статуса личности; связанные с федеративным устройством государства; в отношениях с парламентом; в отношениях с органами исполнительной власти; в отношениях с органами судебной власти; по урегулированию чрезвычайных положений; в военной сфере; в области внешней политики. Следует отметить, что в данной классификации отсутствуют полномочия, связанные законодательной инициативой Президента Российской Федерации, и полномочия классифицируются исходя из конкретных сфер влияния Президента, равно как и в классификации М.В. Баглая.

С.А. Авакьян делит полномочия Президента Российской Федерации на пять основных групп²: полномочия по формированию государственных органов и назначению высших должностных лиц; полномочия по руководству внутренней политикой страны и взаимоотношениям с другими государственными органами; полномочия в области внешней политики; полномочия в области обеспечения обороны и безопасности государства, стабильности общественного порядка в стране; полномочия в области обеспечения конституционного статуса личности.

Соглашаясь в принципе с приведенными выше классификациями, предлагаем разделить полномочия Президента на 2 блока: полномочия во внешнеполитических отношениях и полномочия Президента во внутригосударственных отношениях. Второй блок следует разделить на взаимоотношения Президента с федеральными органами государственной власти, с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с органами местного самоуправления и с населением. Как справедливо заметил по данному поводу А.Б. Блинов: «Необходимо отметить, что при классификации полномочий Президента Российской Федерации должны «охватываться» все области жизни общества и все сферы государственного управления, в которых может и должен

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. - Москва, 2001. С. 321.

² Авакьян С.А. Конституционное право: энциклопедический словарь. - Москва, 2001. С. 477-479.

проявлять свои властные полномочия в целях, обозначенных в присяге, приносимой при вступлении в должность главы государства»¹.

Многие ученые сходятся во мнении, что в настоящее время Россию можно охарактеризовать как «суперпрезидентскую» республику. С момента учреждения должности Президента Российской Федерации, он наделяется все большим количеством властных полномочий. По подсчетам профессора М.А. Краснова, за весь период существования института президентства в России глава государства получил 469 дополнительных полномочий². Помимо сфер, за которые Президент отвечает по Конституции, его полномочия распространились также на экономику, культуру, образование, федеративные отношения, организацию деятельности госорганов, общественных объединений и т.д. В настоящий момент вся совокупность полномочий Президента Российской Федерации, настолько велика, что использование ее в полной мере позволяет ему осуществлять руководство страной практически без ограничений, что может привести к дисбалансу властей и злоупотреблению Президентом своими правами. Поэтому, на наш взгляд, необходимо ввести Президента в систему разделения властей, установив предел его полномочий и реальные возможности других ветвей власти по привлечению его к конституционной ответственности.

Законодательная ветвь власти в России представлена на двух уровнях: федеральном и субъектов. На федеральном уровне законодательная власть осуществляется **Федеральным Собранием Российской Федерации**. Конституция РФ учреждает Федеральное Собрание как один из органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 11).

Федеральное Собрание занимает прочное положение в системе органов государственной власти России. Изменить его положение в этой системе можно только через сложный порядок изменения самой Конституции Российской Федерации. Таким образом, прочное положение Федерального Собрания обеспечено наивысшей конституционно-правовой гарантией – настолько сильной, что само Федеральное Собрание не вправе пересмотреть свое положение (это вытекает из ч. 1 ст. 135 Конституции Российской Федерации)³.

Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Каждая из палат является самостоятельной и наделяется собственными полномочиями. К ведению Совета Федерации относятся основополагающие вопросы: войны и мира, международных договоров, федеративных отношений, назначения и отрешения от должностей высшего руководства страны. Как совершенно справедливо замечает Л.В. Савенкова, «крайне значимой как с точки зрения организации государственной власти, так и сохранения государственного суверенитета является исключительная невозможность роспуска

¹ Блинов А.Б. Полномочия Президента Российской Федерации // Труды института государства и права Российской академии наук. 2010. № 6. С. 73-82.

² Краснов М.А. Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в Российской конституционно-правовой практике // Конституционный вестник. 2010. № 2(20). С. 68-81; Рахманов Л.М. Доктрина «скрытых» полномочий Президента РФ. - Уфа, 2005. С. 59-61.

³ Россия на рубеже веков: укрепление государственности / под ред. проф. А.Н. Соколова. – Калининград: Янтарный сказ, 2001. С. 311.

и прекращения полномочий Совета Федерации, в отличие от всех других высших органов исполнительной и законодательной власти»¹.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Деятельность Совета Федерации направлена на укрепление единого правового пространства России, представления интересов регионов на федеральном уровне.

Государственная Дума Российской Федерацией является «нижней» палатой Федерального Собрания. Ее главной задачей является принятие законов.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых на пять лет. С 1995 по 2007 гг. выборы в Государственную Думу проводились по смешанной избирательной системе (225 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам и 225 по партийным спискам). В конце 2002 г. был принят Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в котором система выборов в Государственную Думу была изменена со смешанной на пропорциональную. Применение пропорциональной системы при выборах в Государственную Думу вызвало многочисленные споры среди ученых.

Так, по мнению Г.Н. Комковой, политические партии в парламенте являются выразителями интересов населения, которое делегирует им свое право руководить общими делами государства путем принятия законов. На практике каждый отдельный избиратель не может иметь своего представителя в парламенте, он доверяет той партии, политика которой адекватна его убеждениям².

М.Н. Пригон, напротив, полагает, что в перспективе вообще следует отказаться от выборов по федеральным спискам, оставив политическим партиям право выдвигать кандидата по одномандатному избирательному округу³. Мы солидарны с точкой зрения М.Н. Пригона и считаем, что выбирать следует не партии, а конкретных людей, которые будут осуществлять важнейшую деятельность – деятельность по принятию законов, регулирующих жизнь государства. Эти люди должны внушать доверие и обладать соответствующими знаниями. В настоящее же время для того, чтобы поднять популярность партии, участвующей в выборах, в состав партийных списков зачастую включаются не профессионалы, а популярные люди (спортсмены, актеры, певцы), имена которых у всех на слуху, но которые не имеют достаточных знаний для принятия качественных законов. Может быть, именно поэтому в настоящий момент российское законодательство настолько нестабильно. Как справедливо заметил по данному поводу С.А. Глотов: «К сожалению, следует констатировать тот факт,

¹ Савенкова Л.В. Актуальные вопросы предмета ведения Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Вестник военного университета. 2011. № 1(25). С. 118-123.

² Комкова Г.Н. Равенство депутатских фракций в Государственной Думе как реализация принципа многопартийности / Парламентские процедуры: Проблемы России и зарубежный опыт. - Москва, 2003. С. 112.

³ Пригон М.Н. Конституционно-правовой статус Парламента России: теория, практика, перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2004. С. 15.

что большинство законов, которые принимает в настоящее время Государственная Дума, являются законами, вносящими изменения и дополнения в уже действующие законы»¹. Это, несомненно, доказывает невысокое качество принимаемых законов.

В 2014 году был принят очередной закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»², ст. 3 которого в очередной раз изменила систему выборов в Государственную Думу. Согласно ст. 3 указанного закона из 450 депутатов Государственной Думы 225 избираются по одномандатным избирательным округам, а 225 по пропорциональной системе по федеральным партийным спискам. Таким образом, страна вернулась к смешанной избирательной системе, которая нам представляется более предпочтительной.

Согласно ст. 11 Конституции Государственная Дума Российской Федерации является одновременно и законодательным органом государственной власти, и органом народного представительства, обладает бинарной социально-правовой природой, сочетающей в своей основе признаки органа государственной власти и органа представительства политических интересов граждан России. Рассматривая представительную функцию Государственной Думы, Н.И. Рыжак и Н.С. Грудинин указывают на ее значимость, «поскольку ее осуществление предполагает реализацию конституционных установлений о суверенитете народа, о демократической форме правления, о праве граждан России управлять делами государства»³.

В то же время они отмечают тот факт, что на сегодняшний день у большинства населения отсутствует доверие по отношению к Государственной Думе, к тому, что избранные в нее депутаты действительно будут пытаться отстаивать интересы населения России, а не узкой части «деловой элиты».

В ныне действующей Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации действует четыре фракции:

- Фракция Всероссийской Политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»;
- Фракция Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации»;
- Фракция Политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»;
- Фракция Политической партии «Либерально-демократическая партия России».

При этом следует обратить внимание на то, что абсолютное большинство мандатов в Государственной Думе досталось фракции «Единая Россия», что делает ее в альянсе с Президентом Российской Федерации практически непобе-

¹ Глотов С.А. Законотворчество в современной России: некоторые проблемы и перспективы развития // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 3 (69). С. 2-4.

² Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства. 2014. № 8. Ст. 740.

³ Рыжак Н.И., Грудинин Н.С. Роль и место Государственной Думы в системе органов государственной власти Российской Федерации // Ученые записки. 2012. № 5. С. 164-167.

димой и позволяет Президенту Российской Федерации принимать те законы, которые необходимы по его личному мнению, не учитывая мнение населения. Как пишут по данному поводу А.С. Борисов и В.А. Холодов: «Современная Государственная Дума... практически выполняет функции писаря при президентской и исполнительной власти, разрабатывая и принимая законодательные акты, обеспечивающие деятельность и интересы исполнительной власти, официально не возглавляемой Президентом Российской Федерации, координирующим работу всех ветвей власти»¹.

Структура современной Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации включает в себя: Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; Совет Государственной Думы, Два Первых заместителя и шесть заместителей Председателя Государственной Думы; фракции; комитеты и комиссии; Аппарат Государственной Думы. Важная роль в деятельности Государственной Думы отводится депутатским объединениям - фракциям, которые обладают равными правами и должны быть зарегистрированы независимо от количества членов. Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Для качественного выполнения Государственной Думой своей основной задачи - принятия качественных законов - при Государственной Думе создан специальный вспомогательный орган – Аппарат.

Аппарат Государственной Думы действует на основании Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятого Постановлением ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (далее – Регламент Государственной Думы), и Положения об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного распоряжением Председателя ГД ФС РФ от 23.03.1996 № 112/1р-1 (далее – Положение об Аппарате).

Согласно п. 1 Положения об Аппарате Аппарат является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, смету расходов, счета (в том числе расчетный и валютный) в банках и других кредитных организациях, собственную печать. Аппарат Государственной Думы является постоянно действующим органом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, осуществляющим правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы, депутатских объединений, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы.

В состав аппарата Государственной Думы входят различные структурные подразделения, деятельность которых направлена как на обеспечение деятельности государственной Думы в целом, так и ее отдельных частей. Так, для обеспечения деятельности Председателя Государственной Думы и его заместителей создано 9 секретариатов – секретариаты Председателя Государственной

¹ Борисов А.С., Холодов В.А. Государственные Думы России: законотворческий и представительный опыт в контексте историко-правовой компаративистики // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 6. С. 161-169.

Думы и его заместителей, а также 2 отдела – отдел по работе с документами и отдел по обеспечению деятельности Председателя Государственной Думы. Для обеспечения деятельности фракций, действующих в Государственной Думе, созданы аппараты фракций. На сегодняшний день их 4 – «Единая Россия», «КПРФ», «ЛДПР», «Справедливая Россия». За каждым из постоянно действующих комитетов и комиссий Государственной Думы закреплен свой аппарат (в настоящее время в Государственной Думе на постоянной основе действуют 30 постоянно действующих комитетов и 6 комиссий). И, наконец, общее обеспечение деятельности Государственной Думы осуществляют 11 управлений: правовое управление, аналитическое управление, управление международного сотрудничества, управление по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ, управление государственной службы и кадров, управление организационного обеспечения законодательного процесса, управление по организационному обеспечению деятельности Государственной Думы, финансово-экономическое управление, управление делами, управление информационно-технологического и документационного обеспечения, управление библиотечных фондов (парламентская библиотека).

Сравнительный анализ численности Государственной Думы (450 человек) и ее аппарата (порядка 1000 человек) показывает, что деятельность одного депутата обеспечивает как минимум два человека, работающих во вспомогательном органе. Это свидетельствует в первую очередь о том, что деятельность вспомогательного аппарата весьма важна и функционирование высшего законодательного органа власти в Российской Федерации без вспомогательного аппарата является невозможным как с точки зрения его организации, так и с точки зрения функционирования.

Работники, замещающие в Аппарате государственные должности федеральной государственной службы, являются **федеральными государственными служащими**, их деятельность регулируется Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Законом устанавливаются квалификационные требования, предъявляемые к лицам, желающим занять вакансию государственного служащего, определяются основные права и обязанности государственного служащего, ограничения, связанные с гражданской службой.

Помимо служащих аппарата Государственной Думы, депутатам Государственной Думы помогают осуществлять свою деятельность их помощники.

В соответствии с п. 1 ст. 37 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутат Государственной Думы вправе иметь до пяти помощников, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору. Только 2 из них могут работать при Государственной Думе, а остальные работают в регионе, от которого был избран депутат. Помощники депутата также являются федеральными государственными гражданскими служащими категории «помощники (советники)». Законодательство о государственной гражданской службе Российской Федера-

ции распространяется на таких помощников в полном объеме, за исключением принадлежности таких служащих к политическим партиям, поскольку они представляют интересы депутатов определенной партийной принадлежности. Помимо оплачиваемых, депутаты и члены Совета Федерации вправе иметь до 40 помощников, работающих на общественных началах.

Наличие квалифицированного вспомогательного персонала позволяет сгладить непрофессионализм депутатского корпуса, принимать федеральные законы, соответствующие массиву действующего законодательства, осуществлять связь депутатов с населением, юридическими лицами, органами местного самоуправления и государственными органами.

Согласно ст. 110 Конституции исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет **Правительство Российской Федерации**. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 «О Правительстве Российской Федерации» (далее – Закон о Правительстве)¹ развивает и уточняет положения Конституции. В ст. 1 данного Закона Правительство Российской Федерации названо высшим исполнительным органом государственной власти в Российской Федерации.

Различные ученые дают разные определения данному органу. Так, Ю.М. Тихомиров дает ему такое определение: «Правительство Российской Федерации – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации, осуществляющий в соответствии с Конституцией Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации»². А.Я. Сухарев представляет термин «правительство» как «высший коллегиальный исполнительный орган государства»³. В.В. Маклаков указывает, что «Правительство в России – официальное наименование высшего федерального органа государственной власти общей компетенции Российской Федерации»⁴.

Наиболее полное определение данному термину дают М.А. Краснов и В.А. Кряжков, указывая, что правительство является высшим коллегиальным органом государственной власти, осуществляющим в системе разделения властей исполнительную власть и возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации как федеративном государстве»⁵.

Правительство Российской Федерации занимает особое место в системе органов государственной власти. Правительство является высшим органом исполнительной власти, возглавляя всю систему исполнительной власти в России, которая в соответствии со ст. 77 Конституции Российской Федерации включает

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

² Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. - 5-е изд., доп. и перераб. – Москва, 2006. С. 668.

³ Большой юридический словарь / под ред. проф. А.Я. Сухарева. - 3-е изд., доп. и перераб. - Москва: ИНФРА-М, 2006. С. 559.

⁴ Конституционное право: словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. - Москва: Юрист, 2001. С. 358.

⁵ Краснов М.А., Кряжков В.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. - Москва: Городец, 2006. С. 231.

в себя не только федеральные органы исполнительной власти, но и - по предметам совместного ведения - исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Ст. 11 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Правительство самостоятельно осуществляет исполнительную власть. Г.В. Васильева, оценивая данные положения Конституции, пишет: «Принятие Конституции 1993 г. внесло существенные коррективы в развитие института исполнительной власти, для характеристики которого определяющее значение имеют положения ст. 11 Конституции, согласно которым Правительство Российской Федерации, наряду с иными указанными в приведённой статье Конституции Российской Федерации органами, самостоятельно осуществляет государственную власть. В текст новой Конституции не была включена формула прежней Конституции 1978 г. о подотчётности федерального Правительства Президенту, поскольку Президент Российской Федерации провозглашён главой государства, а не главой исполнительной власти»¹. С данным высказыванием сложно согласиться. На наш взгляд, несмотря на то, что Президент является главой государства, фактически он возглавляет и исполнительную ветвь власти. Установленный Конституцией способ формирования Правительства Российской Федерации подтверждает наше мнение. Согласно ст.ст. 111, 112 Конституции Российской Федерации возглавляет Правительство Российской Федерации Председатель Правительства, который назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы. При этом согласие Государственной Думы носит, скорее, формальный характер, а не направлено на реальное одобрение предложенной кандидатуры, поскольку в случае трехкратного отклонения предложенных кандидатур на указанный пост Президент Российской Федерации вправе самостоятельно назначить Председателя Правительства и распустить Государственную Думу. Таким образом, Государственная Дума обязана одобрить одну из предложенных кандидатур под страхом роспуска, и Конституция не уточняет, должны ли это быть разные кандидатуры, или достаточно три раза предлагать одну и ту же кандидатуру под страхом роспуска парламента.

После назначения Председателя Правительства Российской Федерации он формирует состав Правительства не самостоятельно, но представляет Президенту кандидатуры на должности в составе Правительства и структуру Правительства для утверждения (ст. 6 Закона о Правительстве). Ст. 7 Закона о Правительстве устанавливает возможность Президента освобождать Председателя правительства от должности как по его собственному заявлению об отставке, так и «в случае невозможности исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий». «Случаи невозможности» в тексте закона не конкретизируются и, соответственно, могут быть истолкованы произвольно.

Следует отметить, что при освобождении Председателя Правительства от должности Президент принимает такое решение самостоятельно, ни с кем его не согласовывая. У него есть лишь обязанность уведомить обе палаты Государ-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. - Москва: Правовая культура, 1996. С. 461.

ственного Собрания Российской Федерации о принятом решении. При этом освобождение от занимаемой должности Председателя Правительства автоматически влечет за собой отставку всего Правительства. Дополнительные полномочия Президента в отношении Правительства описаны в главе 5 Закона о Правительстве, которая носит название: «Взаимоотношения Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации» (ст.ст. 30-35 Закона о Правительстве). Президент председательствует на заседаниях Правительства, руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти в сфере обороны, безопасности, внутренних и иностранных дел, юстиции, чрезвычайных ситуаций и национальной гвардии, утверждает положения о них и назначает на должности руководителей указанных органов. Президент распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти и организует их взаимодействие с другими органами государственной власти. Президент вправе самостоятельно, не опираясь на мнение суда, отменять постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия федеральным законам и указам Президента.

Таким образом, несмотря на то, что Президент Российской Федерации выведен из системы разделения властей, он оказывает непосредственное влияние на органы исполнительной власти Российской Федерации, обладает широкими полномочиями в сфере воздействия на исполнительную власть. Президент фактически управляет исполнительной властью, поскольку он под страхом освобождения от должности Председателя Правительства и отставки Правительства может навязывать Правительству принятие тех или иных решений.

Взаимоотношения Правительства с законодательной ветвью власти в лице Федерального Собрания определяются главой 6 Закона о Правительстве. Правительство, обладая правом законодательной инициативы, является субъектом правотворчества и участвует в правотворческой деятельности как путем внесения законопроектов в Государственную Думу, так и путем внесения поправок в законопроекты, находящиеся в Государственной Думе на рассмотрении, либо письменных заключений о целесообразности их принятия. Правительство ежегодно отчитывается перед Государственной Думой о проделанной за год работе.

Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству как по собственной инициативе, так и по инициативе самого Правительства (ст. 37 Закона о Правительстве). Однако, даже в случае выражения Государственной Думой недоверия Правительству, такое решение не будет означать отставку Правительства, поскольку решение об отставке может быть принято исключительно Президентом (ст. 35 Закона о Правительстве).

Правительство Российской Федерации является органом общей компетенции, а также коллегиальным органом, что проявляется в том, что решения Правительства принимаются совместно, достижением согласия между его членами путем голосования, в строении самого органа, состоящего из Председателя, заместителей и министров, а также в возможности коллективной отставки Правительства в случаях, предусмотренных законом. Каждый член Правительства РФ обладает правом одного решающего голоса на заседаниях Правительства. Заседание Правительства Российской Федерации считается правомочным,

если на нём присутствует не менее половины его членов. Решения принимаются простым большинством голосов.

В Законе о Правительстве определены области жизнедеятельности, в которых Правительство наделяется полномочиями. К ним относятся: экономика (ст. 14); бюджетная, финансовая, кредитная и денежная политика (ст. 15); социальная сфера (ст. 16); наука, культура и образование (ст. 17); природопользование и охрана окружающей среды (ст. 18); обеспечение законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью (ст. 19); обеспечение обороны и государственной безопасности (ст. 20); внешняя политика и международные отношения (ст. 21).

Правительство возглавляет систему органов исполнительной власти. М.П. Петров, рассматривая ее федеральную составляющую, совершенно справедливо заметил: «Основное предназначение системы федеральных органов исполнительной власти в том, что они созданы для осуществления централизованного государственного управления посредством реализации полномочий в рамках федеральных предметов ведения, а также федеральных полномочий в рамках совместных предметов ведения. Видовое многообразие федеральных органов исполнительной власти по количественному составу превосходит органы субъектов Федерации и включает около восьмидесяти государственных органов, выполняющих порядка 5 000 функций»¹.

Все органы исполнительной власти наделены собственной компетенцией и объединены в единую систему, поскольку их существование имеет единую цель – обеспечение выполнения законов на территории Российской Федерации. Д.Е. Козлова, рассматривая систему органов исполнительной власти, дает ей такое определение: «Под системой органов исполнительной власти понимается вертикальная власть между соподчиненными органами на основе разделения компетенции между ними»².

Система федеральных органов исполнительной власти определяется Указом Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³ и состоит из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Следует заметить, что структура федеральных органов исполнительной власти подвергается частым изменениям со стороны Президента Российской Федерации. С одной стороны, такие преобразования связаны с изменениями, происходящими в жизни общества, и призваны наиболее быстро и оптимальным образом на них реагировать. С другой стороны, такие реформы, в силу их частого осуществления, не всегда являются оптимальными и зачастую приводят к дезорганизации власти, дублированию полномочий в одних сферах жизнедеятельности и «зависанию» в других. На наш взгляд, было бы целесооб-

¹ Петров М.П. Федеральные органы исполнительной власти: понятие и основания видовой дифференциации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4 (19). С. 154-157.

² Козлова Д.Е. Содержание деятельности федеральных органов исполнительной власти в условиях административной реформы // Наука. Электронный журнал. 2014. № 2.

³ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 23.11.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

разно передать полномочия по установлению структуры органов исполнительной власти в Российской Федерации Государственной Думе и принимать указанную структуру законом. Такое положение приведет к более медленному процессу реформирования, но послужит стабилизации деятельности исполнительных органов государственной власти и более обоснованным изменениям их структуры.

Третья ветвь власти в традиционной триаде властей – **судебная**. Ст. 118 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. **Судебная власть** осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Согласно Конституции суд является единственным органом, уполномоченным осуществлять правосудие как особую функцию государственной власти. Все суды в Российской Федерации функционируют в единой системе, которая установлена Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»¹. Ст. 1 данного закона провозглашает независимость судебной власти от законодательной и исполнительной ветвей власти, а ст. 5 обосновывает полную независимость судов, указывая на то, что «суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону». Ст. 121 и 122 Конституции указывают на особый статус судей: они являются несменяемыми и неприкосновенными. Указанные нормы направлены на то, чтобы дать лицам, осуществляющим правосудие, независимость, возможность руководствоваться при принятии решений исключительно нормами закона, а не страхом лишения должности.

Рассматривая судебную власть, многие ученые указывают на ее особое положение в системе разделения властей. Так, Т.Н. Радько пишет: «С точки зрения теории права, суд является той сдерживающей силой, которая способна защитить или восстановить в правах человека, даже если они были нарушены государством»². М.В. Свиридова считает, что «в Российской Федерации судебная власть является сильнейшим и наиболее результативным методом защиты»³. В то же время опросы населения показывают, что доверие к судебной системе среди населения невелико. В частности, в Концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2013-2020 годы⁴ указывается на то, что только 27 процентов граждан России доверяют органам правосудия, при этом 38 процентов органам правосудия не доверяют. С. Пашин, рассматривая существующие проблемы доверия населения к органам судебной власти, от-

¹ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

² Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник. - Москва, 2010. С. 342.

³ Свиридова М.В. Судебная система как механизм укрепления законности и правопорядка в правовом государстве // Новая наука: стратегии и векторы развития. 2016. № 3-2(70). С. 213-216.

⁴ Концепция Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2013-2020 годы», утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.09.2012 № 1735-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 40. Ст. 5474.

мечает, что «причины недоверия граждан к судебной системе в ней и коренятся, отнюдь не являясь следствием ворчания злопыхателей. В правительственной Программе на 2007-2012 годы¹ предусматривалось «увеличение объема исполнения судебных актов с 52 до 80 процентов», обещалось осуществление судопроизводства «в разумные сроки» - а воз и ныне там»². М.Л. Поздняков обращает внимание на то, что «за десятилетний период с 2001 по 2011 год число обращений граждан с жалобами на судей в квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации увеличилось на 112% (с 19 тыс. до 40,5 тыс.)»³.

Такое положение дел, на наш взгляд, связано не с пороками судебной системы, а вызвано другими причинами. С одной стороны, следует отметить рост правосознания граждан, осознание ими своих возможностей отстаивать свое мнение, в том числе, если правосудие в отношении них свершилось не должным образом, что и приводит к росту жалоб на действия судей. С другой стороны, низкое доверие к осуществлению правосудия в стране связано по большей части не с проблемами работы судов и вынесения судьями незаконных решений, а с проблемами исполнения решений судов, вступивших в законную силу. Таким образом, судебная система, на наш взгляд, в настоящее время является вполне работоспособной и достаточно сформированной, направленной на осуществление правосудия в Российской Федерации.

Помимо осуществления правосудия, судебная власть обладает рядом иных исключительных полномочий. К ним относятся контроль за соблюдением законности органами государственной власти, в том числе при издании ими нормативных актов, разъяснение действующего законодательства с целью принятия более обоснованных судебных решений и единообразного применения норм закона, право участвовать в законодательном процессе путем внесения законодательных инициатив и т.д. В.В. Ершов по данному поводу заметил, что «меч Фемиды отныне направлен не только на человека, но и на государство, и на ее весы ложатся не только правонарушения граждан, но и неправомерные действия или акты органов государственной власти, ее щит в равной мере защищает любого субъекта права»⁴.

Несмотря на провозглашение независимости судебной власти, она также действует в общей системе сдержек и противовесов и подвержена влиянию со стороны других ветвей власти. Рассматривая роль и место судебной власти в системе сдержек и противовесов, О.Л. Свеженцева указывает на то, что они определяются двумя факторами, «одни из которых предоставляют ей возможность контролировать решения законодательной и исполнительной властей, а другие ставят судебную власть в зависимость от решений и действий послед-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1406 (ред. от 25.12.2015) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 41. Ст. 4248.

² Пашин С. Судебная власть: перелицовка // Судебные записки. 2014. № 3. С. 82-90.

³ Поздняков М.Л. Критерии оценки качества работы судей и дисциплинарная ответственность. – Санкт-Петербург: ИПП ЕУ, 2014. С. 13.

⁴ Суд и правоохранительные органы: учебник для вузов / под общ. ред. В.В. Ершова. - Москва: Юрайт, 2014. С. 5.

них. При этом если действие всех этих факторов сбалансировано, то система сдержек и противовесов функционирует эффективно. В противном случае судебная власть либо вторгается в компетенцию других властей, либо оказывается простым придатком исполнительной власти»¹.

Соглашаясь с данным определением, необходимо отметить чрезмерное влияние на судебную власть со стороны Президента Российской Федерации при ее формировании и функционировании. Ст. 128 Конституции Российской Федерации определяет порядок назначения судей высших судов Российской Федерации, к которым относятся Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации. Судьи указанных судов назначаются Советом Федерации по представлению Президента. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом. Вышеприведенные нормы говорят об определяющем влиянии одного лица - Президента - на формирование судейского корпуса в стране.

О.В. Макарова по данному поводу замечает: «Исходя из общепризнанных мировых стандартов обеспечения независимости судей, назначение председателей судов и их заместителей главой государства способствовало возрастанию их зависимости от Президента и его окружения, что вступило в противоречие с принципом разделения властей»². Солидарное с ней мнение высказывает и Е.А. Трофимова, указывая на отход от принципа разделения властей в Основном законе (Конституции) Российской Федерации, «который одновременно воспроизвёл характерную для российской политической системы авторитарную установку, предусмотрев назначение судей высших федеральных судов членами «верхней» палаты российского парламента по представлению Президента России и назначение других федеральных судей непосредственно главой государства, заметно актуализировав проблему самостоятельности судебных органов в политической практике»³.

Мы считаем, что назначение судей высших судов Российской Федерации по представлению Президента Советом Федерации с точки зрения теории разделения властей о прямом нарушении данной теории не говорит. Однако анализ всего массива действующего законодательства в данной сфере позволяет сделать вывод, что вышеприведенные высказывания имеют под собой реальную почву и баланс сдержек и противовесов в системе разделения властей в данной ситуации действительно нарушен, позволяя Президенту осуществлять если не полный, то частичный контроль над судебной властью. Система назначения судей в Российской Федерации наиболее детально прописана в законе «О статусе судей в Рос-

¹ Свеженцева О.Л. Судебная власть в системе власти и права // Провинциальные записки. 2015. № 2. С. 24-27.

² Макарова О.В. Обеспечение независимости судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 95-104.

³ Трофимова Е.А. Судебная «вертикаль» в политической системе России: политологический дискурс // Вестник МГОУ (электронный журнал). 2015. № 3.

сийской Федерации»¹. Согласно ст. 6 указанного нормативного акта «судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, которое вносится на основании представления Председателя Верховного Суда Российской Федерации». Остальные судьи федеральных судов Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации по предложениям Председателя Верховного Суда Российской Федерации. Однако Председатель Верховного Суда Российской Федерации, от которого зависит выдвижение кандидатуры на должность судьи, в соответствии со ст. 6.1 указанного закона «назначается на должность Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации», то есть в отношении Председателя Верховного Суда правила о неназначаемости и несменяемости судей не действуют. Таким образом, поскольку выполнение Председателем Верховного Суда своих полномочий напрямую зависит от решения Президента, Президент имеет возможность косвенно контролировать судебную власть, воздействовать на принимаемые судьями решения. Подтверждением вышесказанного могут также служить результаты социологических исследований Института проблем правоприменения: «почти 70% судей считают, что при оценке их деятельности мнение председателя суда является важным или очень важным»².

Таким образом, в настоящее время судебная система нуждается в том, чтобы уменьшить влияние на нее Президента Российской Федерации, что возможно достигнуть, передав право назначения судей законодательным органам власти, которые, являясь коллегиальными органами, не смогут напрямую влиять на исход судебных процессов и диктовать судьям свою волю.

Следует обратить внимание, что глава 7 Конституции носит название «Судебная власть и прокуратура», куда также включен такой орган, как Прокуратура. Как мы уже говорили ранее, на наш взгляд, Прокуратура Российской Федерации является самостоятельной ветвью власти, наделенной надзорными и контрольными функциями, и включение ее в данную главу Конституции является не совсем корректным. На наш взгляд, данный орган следует выделить в отдельную ветвь власти, включить в общую систему сдержек и противовесов и посвятить ему отдельную главу Конституции.

¹ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 03.07.2016) «О статусе судей в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

² Как обеспечить независимость судей в России / В.В. Волков [и др.]. - Санкт-Петербург: ИПП ЕУ, 2012. (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения»).

Глава 4. Структура и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Согласно статье 1 Конституции Российская Федерация - Россия - есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

«Признание России федеративным государством означает, что в Российской Федерации национальный вопрос и вопрос о территориально-политической организации общества и государства, разграничении предметов ведения между федеральным центром и составляющими его частями (субъектами) решается на основе принципа федерализма. Субъекты Российской Федерации имеют собственную территорию, конституции или уставы и органы власти - все это обеспечивает в пределах предоставленных им прав высокую степень независимости»¹.

Итак, прежде чем рассматривать организацию органов власти субъектов Российской Федерации, необходимо определить статус и полномочия этих субъектов, их место в системе федеративного государства, принципы их организации.

Статус субъектов федерации вытекает из самого определения терминов «федерализм», «федерация», которые Энциклопедия федерализма, например, определяет так: «федерализм (от лат. союз, объединение) – теория и практика одной из самых распространенных форм политической самоорганизации общества в современном мире... Согласно этой теории государство характеризуется как союз общностей, иерархически возвышающийся над меньшими по размерам общностями или союзами, связанными между собой прямо или косвенно особым соглашением.

Федерация представляет собой союзное государство, состоящее из множества государственных образований, обладающих определенной степенью самостоятельности в тех или иных сферах общественной жизни. Федеративное устройство призвано обеспечить хозяйственное и политическое единство страны с большой территорией и разобщенными районами. Оно успешно сочетает в себе преимущества государственного единства и централизованной власти со сбалансированной самостоятельностью членов в том, что называется «общая воля», служащая в качестве некоей невидимой оси государства, вырабатывается как бы из двойного источника – волеизъявления всех ее граждан, с одной стороны, и государств-членов – с другой»².

В.И. Червонюк дает такое определение федерации³: «В государственно-правовой науке федерация (от латинского «объединение, союз») трактуется как «единое союзное государство, созданное на основе добровольного объединения государств и национальных образований». ... Всякое федеративное государство

¹ Червонюк В.И. Конституционное право России. – Москва, 2004. С. 42.

² Федерализм: энциклопедия. – Москва: МГУ, 2000. С. 551.

³ Червонюк В.И. Указ. раб. С. 30, 42.

(лат. *federatio* – союз) – это объединение двух или нескольких государственно-территориальных (или национальных) образований (штатов, земель, краев, областей, республик и т.п.) в единое государство при сохранении за ними политической самостоятельности.

В юридической литературе выделяют различные принципы (признаки) федерации. Так, Э.А. Уткин считает, что Российскую Федерацию характеризуют 4 признака¹:

1. Единое геополитическое пространство государства формируется из территориально обособленных единиц, которые не имеют права выхода из состава государства.

2. Разграничение функций Федерального Центра и территориально обособленных единиц – субъектов Федерации.

3. Всем субъектам Федерации предоставляется определенный объем прав и обязанностей, в процессе их реализации регионы обладают самостоятельностью, соблюдая при этом принцип единства.

4. Российская Федерация построена по смешанному типу, что предполагает деление государства по двум разным принципам, которые в совокупности являются противоречивыми: административно-территориальное деление (города федерального значения, области, края); национально-территориальное деление (автономные округа, республики).

В.И. Червонюк считает, что Российская Федерация характеризуется 8 признаками построения Федерации²:

1) двухуровневой системой органов государственной власти – федеральные органы власти и органы власти субъектов федерации; 2) наличием федеральной правовой системы и правовой системы субъектов Федерации; 3) принципом бикамерализма в построении союзного парламента (двухпалатное строение парламента, при котором одна из палат, как правило, верхняя, представляет интересы субъектов Федерации); 4) верховенством федерального права; 5) непризнанием за субъектами Федерации суверенитета (хотя они обладают некоторыми его признаками); 6) финансовой зависимостью субъектов от федеральной власти – субъекты лишены реальной финансовой власти, права чеканить монету, эмиссии банковских билетов и других денежных знаков (таким образом создается механизм подчинения центральной властью субъектов Федерации); 7) принципом двойного гражданства; 8) отсутствием у субъектов Федерации права сепарации, т.е. выхода из состава Федерации (такое право за субъектом Федерации не признает ни одна из современных конституций федеративных государств).

Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 5 закрепила следующие принципы федеративного устройства Российской Федерации:

- 1) государственная целостность;
- 2) единство системы государственной власти;

¹ Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление. – Москва: Экмос, 2002. С. 39.

² Червонюк В.И. Указ. раб. С. 43.

3) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;

4) равноправие и самоопределение народов.

Несомненно, что все вышеперечисленные признаки и принципы присущи федеративному строю России и имеют право на существование. Всех их надо учитывать в процессе анализа региональных органов государственной власти, их полномочий и способов взаимодействия с центральными органами власти. Хотя принцип самоопределения народов, на наш взгляд, не имеет практического значения, поскольку реальных возможностей на самоопределение, а, следовательно, и выход из Российской Федерации субъекты, входящие в нее, не имеют. Как уже было сказано выше, такое право за субъектом Федерации не признает ни одна из современных конституций федеративных государств. Примерами неудачных попыток выйти из состава государства служат и наша Чечня, и Южная Осетия в Грузии, и Нагорный Карабах в Азербайджане.

Согласно ст. 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается субъектами самостоятельно в соответствии с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Во исполнение данной статьи Конституции был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее – Закон № 184-ФЗ).

Э.В. Тадевосян по поводу принятия данного закона пишет, что «наша страна вступила в новый этап становления современного российского федерализма – этап его модернизации на путях достижения качественно более высокого уровня единства, сплоченности и целостности Российской Федерации, эффективности государственной власти через укрепление ее вертикали и совершенствования механизма взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Это нашло свое выражение в принятии долгожданных федеральных законов о принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (июнь 1999 г.) и об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (октябрь 1999 г.)»².

Его мнение разделяет С.В. Чердаков: «Несмотря на отмеченные недостатки федерального закона, считаем, что его введение в действие ликвидирует значительный пробел конституционного права, создаст прочный федеральный

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта Федерации // Государство и право. 2002. № 3. С. 24.

законодательный фундамент для регионального государственного строительства, послужит стимулом дальнейшего совершенствования российского законодательства»¹.

Однако не все ученые восприняли принятие данного закона так оптимистично.

Так, И.А. Стародубцева, анализируя нормы вышеуказанного закона, пишет: «В Федеральном законе № 184-ФЗ содержатся нормы, которые не являются принципами (то есть основными началами организации органов государственной власти субъекта Российской Федерации) и не касаются взаимоотношений с федеральными органами государственной власти. Например, главы II и III регулируют порядок формирования законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации, их полномочия, порядок досрочного прекращения полномочий. Федеральный закон устанавливает даже форму актов (закон и постановление), которыми парламент субъекта Федерации должен регулировать указанные в Законе вопросы, порядок принятия этих актов. Это не общие принципы, это детальное регулирование порядка формирования и деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации»².

И.А. Алешкова и И.А. Конюхова считают, что в сложившейся системе централизованного правового регулирования субъекты Российской Федерации испытывают затруднения в реальном использовании их конституционного права на самостоятельное установление собственной системы государственной власти³.

Действительно, если обратиться к названию Закона: «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», то название его согласуется с нормами Конституции. Однако содержание закона, на наш взгляд, плохо укладывается в понятие «общие принципы», присутствующее в его названии. Слишком большая степень детализации правового регулирования позволяет сделать вывод, что указанный закон входит в противоречие с ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации, согласно которой система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно, поскольку нормы Закона, на наш взгляд, устанавливают именно **систему** органов государственной власти субъектов. В Законе детально прописано не только строение системы органов государственной власти субъектов, но и взаимодействие и взаимовлияние органов

¹ Чердаков С.В. Органы государственной власти субъектов российской Федерации (на примере Амурской области) // Черные дыры в Российском законодательстве. 2002. № 2. С. 121.

² Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 26.

³ Алешкова И.А., Конюхова И.А. Проблемы законодательного регулирования субъектами Российской Федерации системы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9. С. 18-20.

внутри системы, а также полномочия этих органов. Такая детализация норм закона подрывает принцип самостоятельности субъектов Российской Федерации, установленный в ст. 77 Конституции Российской Федерации.

Несмотря на сложившееся отрицательное мнение о данном законе, он является действующим, и субъекты Федерации вынуждены действовать, руководствуясь его нормами, и следить, чтобы система органов государственной власти, действующая на уровне субъекта РФ, соответствовала системе, установленной Законом.

Статья 2 Закона № 184-ФЗ определяет систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, относя к ней

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Исходя из вышеприведенной нормы закона, ясно, что структура органов власти на уровне субъектов по сути своей аналогична структуре, наличествующей на федеральном уровне.

Следует обратить внимание на последовательность перечисления органов государственной власти субъектов, приведенных в статье. В отличие от Конституции, которая ставит на первое место Президента Российской Федерации, данный Закон на первое место выводит законодательный орган государственной власти. Такая иерархия органов государственной власти представляется нам более правильной. Орган законодательной власти принимает законы – акты, занимающие приоритетное место в иерархии нормативных актов; он является коллегиальным органом, что затрудняет возможность «управления» им со стороны заинтересованных лиц; он представляет интересы населения и более тесно связан с избирателями, чем глава исполнительной власти.

Основные положения, касающиеся организации законодательных органов власти субъектов, закреплены в ст. 4 Закона № 184-ФЗ. Согласно данной статье законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Названия законодательных органов субъектов Федерации разнообразны. Например, в Ростовской области действует Законодательное собрание¹, в Бел-

¹ См. ст. 31 Областного закона от 29.05.1996 № 19-ЗС (ред. от 20.03.2016) «Устав Ростовской области» // Наше время. 2001. № 221-222.

городской области – областная Дума¹, в Самарской области – Губернская Дума², в Карачаево-Черкесской Республике – Парламент³.

Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Эта норма закона в приведенной редакции действовала до 2010 года. В 2010 году ее положения были уточнены Федеральным законом от 05.04.2010 № 42-ФЗ и на федеральном уровне приняты нормативы, согласно которым должна рассчитываться численность депутатов законодательного органа.

Установленное число депутатов должно составлять:

а) не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тысяч человек;

б) не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;

в) не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;

г) не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

Такое детальное регулирование численности представительного органа, на наш взгляд, также противоречит ст. 77 Конституции, лишая субъектов собственного выбора в зависимости от особенностей субъекта Федерации. Кроме того, ориентация на общее количество избирателей, а не жителей региона затрудняет подсчет необходимого количества депутатов законодательного органа заставляет стремиться к среднему числу депутатов во избежание необходимости изменения законодательства в случае существенного изменения количества избирателей и делает систему подсчета численности представительного органа «непрозрачной» для населения.

Процедура изменения численности представительного органа, установленная п. 3.1 ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ, достаточно громоздка. Она предполагает ежемесячное отслеживание численности избирателей региона в течение полутора лет, начиная за два года до переизбрания представительного органа. В случае если в течение данного времени численность избирателей меньше минимальной или больше максимальной, производится соответствующая корректировка численности представительного органа. Процедура корректировки численности представительного органа также подробно описана в законе. Поскольку численность представительного органа субъекта устанавливается в Уставе (Конституции) субъекта Федерации, необходимо внести соответствующие поправки в его текст. Проект закона о внесении изменений вносится в законодательный орган исключительно высшим должностным лицом субъек-

¹ См. ст. 18 Устава (Основного закона) Белгородской области от 31.12.2003 № 108 (ред. от 19.02.2016) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2004. № 56. Ч. 1.

² См. ст. 73 Устава Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 11.12.2015) // Волжская коммуна. 2006. № 237.

³ См. ст. 91 Конституции Кабардино-Балкарской Республики (ред. от 02.04.2016) // Кабардино-Балкарская правда. 2006. № 215.

та Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и не позднее чем через сорок пять дней после установления факта увеличения численности избирателей или факта уменьшения численности избирателей.

При этом в законе имеется внутреннее противоречие. С одной стороны, корректировка должна проводиться, если данные об изменении численности являются устойчивыми и подтверждаются ежемесячно в течение полутора лет, с другой стороны, глава субъекта обязан внести такие изменения не позднее чем через 45 дней после появления у него таких данных.

Кроме того, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 16)¹, устанавливающему порядок формирования списков избирателей, органы, осуществляющие регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, и органы ЗАГС подают информацию об избирателях главе муниципальной администрации не реже раза в месяц. А военные части – не реже 1 раза в 3 месяца. Для судов, устанавливающих недееспособность граждан, срок вообще не устанавливается.

Глава местной администрации поданные ему сведения передает в избирательную комиссию не реже 1 раза в месяц.

Как видно из вышесказанного, процедура формирования списков избирателей весьма громоздка, формирование данных занимает несколько месяцев и не позволяет мобильно отслеживать действительную численность избирателей. Уместно было бы в данном случае передавать данные непосредственно в избирательную комиссию, исключив в этой цепи лишнее звено – главу муниципального образования.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что норма об установлении численности представительного органа и процедуры изменения такой численности излишне громоздка, не относится к общим принципам организации власти, а детально ее регулирует, лишает самостоятельности субъекты Федерации. На наш взгляд, данную норму необходимо убрать из закона, предоставив субъектам Федерации право самим определять численность представительного органа, в зависимости от национальных и иных особенностей региона.

В настоящее время численность законодательных органов в различных регионах разнится достаточно сильно. В Воронежскую областную Думу избираются 56 депутатов, в Курскую – 45, в Белгородскую – 35, в Ивановскую – 24.

П. 5 ст. 4 Федерального закона № 184-ФЗ устанавливает обязанность субъектов федерации избирать не менее 25 процентов депутатов по спискам кандидатов от политических партий.

Указанная норма конкретизируется в уставах областей. Так, согласно уставам Воронежской, Курской, Тамбовской, Ивановской, Белгородской областей

¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. № 110-111.

половина состава Дум избирается по одномандатным округам, а половина – по спискам.

Законодательное собрание Калужской области полностью избирается по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством.

Определенные сомнения вызывает обращение к пропорциональной системе при выборах в законодательные органы субъектов Федерации. Многие ученые относятся к пропорциональной системе выборов негативно.

«Переход к чисто пропорциональной избирательной системе будет способствовать обезличиванию власти, еще большему отдалению от ее рядовых граждан»¹.

«Предложение относительно целесообразности перехода на пропорциональную систему взамен существующей смешанной системы избрания нижних палат законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, как представляется, не вполне соответствует общественным ожиданиям и не способно в современных условиях обеспечить адекватное представительство в указанных органах власти»².

Мы солидарны с вышеприведенными высказываниями и считаем, что в настоящее время выборы в законодательные органы власти исключительно по пропорциональной системе не в состоянии обеспечить нормальную репрезентативность в законодательном органе. При голосовании по партийным спискам в начале списка ставятся знакомые всем кандидаты, имена которых у всех на слуху. Это повышает популярность партии, но отнюдь не профессионализм лиц, избираемых в законодательные органы власти. С другой стороны, правовая культура населения находится на столь низком уровне, что говорить о выборах достойных лиц при использовании мажоритарной системы также не приходится. Так, «создатель финансовых пирамид С. Мавроди был избран в Государственную Думу по одномандатному округу»³.

Тем не менее выборы в законодательные органы власти по одномандатным округам представляются в данный момент более предпочтительными, поскольку при проведении таких выборов население точно знает кандидатов в депутаты, которые будут представлять их интересы в законодательном округе, может с ними лично встретиться и сделать свой выбор более осознанно, чем при голосовании списками.

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва

¹ Саликов М.С. Централизм и демократия: проблемы поиска баланса / Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы Международной научной конференции (Москва, 7-9 апреля 2005 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. - Москва: ТК Велби, 2006. С. 77.

² Назарова И.С. Избирательная система как конституционно-правовой механизм формирования института народного представительства // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 57.

³ Чиркин В.Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 81.

устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пять лет. Анализ Основных законов субъектов Российской Федерации (конституций и уставов) показывает, что срок полномочий законодательных органов власти варьируется в пределах 4-5 лет. Такой срок работы представительных органов власти является повсеместной практикой и применяется во многих странах. Как заметила по этому поводу И.С. Назарова, «предусмотренный действующим избирательным законодательством современных зарубежных стран четырех- или пятилетний срок полномочий представительных органов власти и выборных должностных лиц в целом соответствует праву граждан на периодическую смену тех представителей, которые утратили доверие, сохраняя представительство граждан, проявивших свои положительные личные и деловые качества»¹.

В России предусмотрено существование такого института, как отзыв депутата. Пп. «к» п. 1 ст. 5 Федерального закона № 184-ФЗ устанавливает, что порядок отзыва депутата законодательного органа государственной власти субъекта устанавливается субъектами самостоятельно. В настоящее время такой закон действует только в Тюменской области. В остальных субъектах Федерации процедура отзыва депутата законодательно не установлена.

С.С. Федюнин так оценивает законодательное регулирование института отзыва депутатов: «Отсутствие федерального правового регулирования института отзыва депутата не способствует его широкому распространению в региональной практике. В последние годы, как отмечается в научной литературе, прослеживается тенденция отмены законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих процедуру отзыва (Кировская, Московская, Ульяновская области)»². Мы склонны согласиться с данным высказыванием и считаем, что на федеральном уровне необходимо принять рамочный закон, регулирующий институт отзыва депутатов для того, чтобы облегчить работу субъектов над собственным законодательством в данной сфере.

Представительный орган представляет собой довольно сложную структуру. Он состоит из депутатов, часть из которых собирается в законодательном органе только во время заседаний (сессий) с целью принятия нормативных актов, часть работает в представительном органе на постоянной основе; аппарата, который обеспечивает работу представительного органа, а также помощников депутатов, в обязанности которых входит обеспечение работы конкретных депутатов.

По общему правилу работа представительных органов осуществляется путем проведения заседаний, на которых рассматриваются вопросы, требующие нормативного регулирования. Вне сессий основное количество депутатов возвращаются на основное место работы, за исключением тех, кто выполняет свои функции на постоянной основе.

¹ Назарова И.С. Избирательная система как конституционно-правовой механизм формирования института народного представительства // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 56.

² Федюнин С.С. Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 46.

Количество депутатов, выполняющих свои функции на постоянной основе, ограничено и, как правило, устанавливается законами субъектов. Именно такие нормы предусмотрены в Уставах Орловской, Липецкой, Рязанской, Тверской, Ивановской, Курской, Тамбовской, Калужской областей.

Уставы Белгородской, Владимирской, Воронежской области устанавливают предельную численность депутатов, работающих на постоянной основе.

К примеру, п. 2 ст. 11 Устава Владимирской области устанавливает, что число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается Законодательным Собранием самостоятельно, но их количество не должно превышать десяти человек. Согласно п. 1 ст. 27 Устава Воронежской области число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, не может быть более 1/3 от общего числа депутатов. П. 1 ст. 22 Устава Белгородской области устанавливает, что число депутатов Белгородской областной Думы, работающих на профессиональной постоянной основе, не может превышать четырех и ежегодно определяется законом Белгородской области об областном бюджете. По Уставу Костромской области (ст. 18) количество депутатов, работающих на постоянной основе, определяется областной Думой самостоятельно.

Как видим, нормы, определяющие постоянно работающий депутатский состав законодательных органов, существенно разнятся. Большинство Уставов отсылает к областным законам, Костромская область закрепляет данное полномочие за областной Думой. Представляется, что нормы, закрепленные в Уставах Белгородской, Воронежской и Владимирской областей, более корректны и предельное число депутатов, работающих на постоянной основе, необходимо устанавливать Уставами, а не законами или иными нормативными актами. Это связано с тем, что Уставы являются Основными законами и вносить в них изменения более проблематично. Нормы, установленные Уставами, более устойчивы.

На наш взгляд, число депутатов, работающих на постоянной основе, должно быть минимальным. Это связано со спецификой работы законодательного органа. Основной функцией законодательного органа является принятие законов и иных нормативных актов. Помимо принятия нормативных актов единственное полномочие, предусмотренное для депутатского корпуса п. 4 ст. 5 Закона № 184-ФЗ, – это осуществление контроля за соблюдением законов субъектов, бюджетов субъектов и распоряжения собственностью субъекта.

Абсолютное большинство депутатов не являются профессионалами в нормотворчестве и, соответственно, не могут качественно подготовить нормативный акт. Эту функцию выполняют профессионалы – работники аппарата законодательного органа субъекта Российской Федерации, либо работники исполнительной ветви власти, если законопроект вносится высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Для осуществления контроля за бюджетными средствами и распоряжения государственной собственностью субъекта при законодательных органах создаются специальные контрольно-счетные органы субъектов. Кроме того, для выполнения указанных контрольных функций необходимо обладать специфическими навыками – разбираться в бухгалтерии и финансовом праве. Такая подготовка также присутствует далеко не у каждого депутата.

Таким образом, фактически все реальные возможности депутата сводятся исключительно к работе с населением. Однако для работы с населением у депутата есть помощники, которые также могут работать на постоянной основе. Поэтому количество депутатов, работающих на постоянной основе, должно быть минимальным.

Интересна норма Устава Белгородской области (ст. 22), согласно которой количество депутатов, работающих на постоянной основе, определяется ежегодно в зависимости от состояния бюджета. Такая норма позволяет в случае необходимости уменьшать количество депутатов, работающих на постоянной основе, и тем самым экономить бюджетные средства, а также стимулирует депутатов более тщательно исполнять свои обязанности. Думается, что наличие такой нормы в уставах других субъектов Федерации было бы вполне целесообразно.

Норма Устава Калужской области (ст. 20), касающаяся рассматриваемой нами проблемы, сформулирована следующим образом: «депутат может осуществлять депутатскую деятельность в Законодательном Собрании Калужской области на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности. Основанием для перехода депутата на профессиональную постоянную основу является его личное заявление. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом Калужской области».

На наш взгляд, указанная статья содержит внутреннее противоречие. Для перехода депутата на профессиональную основу достаточно его личного заявления. Однако количество таких депутатов ограничивается законом. В таком случае непонятно, по какому принципу будут отбираться депутаты в случае, если количество депутатов, желающих работать на постоянной основе, будет больше, чем число, установленное в законе.

Согласно ст. 2 Закона № 184-ФЗ в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, помимо законодательного органа, входит **высший исполнительный орган государственной власти** субъекта и иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Ст. 17 указанного Закона уточняет данную норму, устанавливая, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Правовое положение системы органов исполнительной власти в субъектах Федерации довольно неоднозначное, поскольку согласно п. 2 ст. 77 Конституции по совместным предметам ведения Российской Федерации и субъектов органы исполнительной власти субъектов и федеральные органы исполнительной власти образуют единую систему органов исполнительной власти: «закрепление в конституциях (уставах) и законах субъектах организации и функционирования позволяет говорить о существовании нескольких подсистем исполнительной власти в субъектах Российской Федерации в рамках единой системы

исполнительной власти, которые строятся на разном соотношении полномочий высшего должностного лица»¹.

В энциклопедическом словаре дается такое определение понятию система: «система (от греч. *systema* – целое, составленное из частей; соединение) – множество элементов, находящихся в отношениях, связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство»².

Словарь иностранных слов данное понятие расшифровывает так: «порядок, обусловленный планомерным, правильным расположением частей в определенной связи»³.

Таким образом, система подразумевает соподчиненность и взаимодействие частей друг с другом.

Поскольку органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов образуют **единую систему** по вопросам совместного ведения, это должно означать, с одной стороны, двойную подчиненность органов исполнительной власти субъекта: как высшему органу исполнительной власти субъекта, так и федеральным органам исполнительной власти, что затрудняет их функционирование. С другой стороны, это означает существование сложной структуры исполнительной власти на уровне субъекта: исполнительных органов двойного подчинения и исполнительных органов, наделенных исключительно полномочиями субъекта и подчиняющихся, соответственно, исключительно высшему должностному лицу субъекта.

При этом органы двойного подчинения должны быть во всех субъектах единообразны и их существование и структура должны устанавливаться федеральными нормативными актами, поскольку указанные органы решают вопросы совместного ведения. Однако в настоящее время на федеральном уровне устанавливается структура исключительно федеральных органов исполнительной власти⁴.

Основы организации исполнительных органов государственной власти субъекта устанавливаются Законом № 184-ФЗ, который содержит противоречивые нормы по поводу формирования органов исполнительной власти.

Согласно п. 4 ст. 17 Закона структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) самостоятельно в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Рос-

¹ Макаренко И.Л. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2010. С. 19.

² Толковый словарь русского языка. URL: tolslovar.ru.

³ Современный словарь иностранных слов. – Москва: Рус. яз., 1993. С. 562.

⁴ См. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 11. 2004. Ст. 945; Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 (ред. от 23.11.2016) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754.

сийской Федерации; а в соответствии с пп. «м» п. 1 ст. 5 Закона система исполнительных органов государственной власти устанавливается законом субъекта.

Указанные две нормы прямо противоречат друг другу. На наш взгляд, п. 4 ст. 17 следует исключить из текста Закона № 184-ФЗ. Система органов исполнительной власти субъектов должна устанавливаться законом. Данное правило приведет к большей стабильности системы исполнительной власти регионов, а также усилит значение законодательного органа власти в системе сдержек и противовесов, учитывая то, что в настоящее время существует перекос именно в отношении исполнительной ветви власти, а также то, что органы исполнительной власти должны строить свою работу на основании и в соответствии с законами, о чем неоднократно уже упоминалось различными учеными¹.

Такие законы приняты в Костромской, Брянской, Владимирской, Орловской, Воронежской, Тамбовской, Липецкой областях. Отсутствуют такие законы в Белгородской и Курской областях. Данные пробелы в законодательстве Белгородской и Курской областей, несомненно, нуждаются в скорейшем восполнении.

Что касается функционирующих на уровне регионов систем органов исполнительной власти, то структура их весьма разнообразна. Справедливо заметил по данному поводу А.А. Старовойтов: «Поскольку научно обоснованных критериев определения оптимального набора организационно-правовых форм региональных органов исполнительной власти не существует, субъекты Федерации восполняют этот недостаток, ориентируясь на систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, а также на накопленный опыт государственного строительства, не слишком обращая внимание на необходимость соблюдения выработанных наукой и практикой критериев, являющихся основанием разграничения их организационно-правовых форм. В результате такого нормотворчества нередко рождаются некие эклектические конструкции, состоящие из норм административного и гражданского права»².

Анализ уставов федерального округа показывает, что во всех субъектах действуют высшие органы и иные органы исполнительной власти. В Белгородской, Воронежской, Брянской, Рязанской областях высшим органом исполнительной власти является Правительство. Во Владимирской, Костромской, Курской областях – Администрация. Высшие органы исполнительной власти являются коллегиальными, постоянно действующими органами, возглавляемыми губернаторами. Структура их и порядок формирования весьма существенно разнятся в разных регионах. Так, в Белгородской области состав, структура и полномочия правительства определяются Губернатором самостоятельно (ст. 12 Устава). Аналогичная норма содержится в Уставе Курской области (ст. 41).

Состав высшего исполнительного органа Владимирской области устанавливается ст. 32 Устава, Брянской области – ст. 56 Устава.

¹ Старовойтов А.А. К проблеме типологии органов исполнительной власти // Юрист. 2013. № 19. С. 44; Миронов А.Л. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» // Закон и право. 2013. № 9. С. 33.

² Старовойтов А.А. Указ. раб. С. 47.

Согласно Уставу Воронежской области (ст. 40) и Уставу Костромской области (ст. 20) состав высшего органа исполнительной власти и структура иных органов исполнительной власти устанавливаются законом области.

Представляется, что норма, установленная Уставами Воронежской и Костромской областей, на данный момент является самой оптимальной. К сожалению, правовая реальность Российской Федерации на сегодня такова, что законодательство меняется весьма быстрыми темпами. Так, в Закон № 184-ФЗ, принятый в 1999 году, за 15 лет вносились поправки более чем ста федеральными законами и двумя постановлениями Конституционного Суда. Поэтому говорить о стабильности законодательства в сфере организации органов государственной власти субъектов Федерации не представляется возможным. Поскольку законодательство субъектов должно соответствовать федеральному законодательству, внесение поправок в Закон № 184-ФЗ зачастую влечет за собой внесение соответствующих поправок в законы субъектов. Учитывая то, что Уставы (Конституции) субъектов являются их Основными законами с особым статусом и должны быть по возможности стабильны, максимально возможное число вопросов, на наш взгляд, желательно регулировать обычными законами субъектов. Что касается возможности губернаторов самостоятельно формировать систему органов исполнительной власти, заложенной Уставами Белгородской, Костромской, Курской областей, то формирование системы исполнительных органов власти субъектов подзаконными актами противоречит пп. «м» п. 1 ст. 5 Закона № 184-ФЗ, о чем уже говорилось нами выше.

Помимо высшего органа исполнительной власти, в субъектах Федерации функционируют иные органы исполнительной власти. Высший орган исполнительной власти выполняет в основном нормотворческие и контрольные функции, выполнением же действий по непосредственному исполнению нормативных актов занимаются иные органы исполнительной власти.

В Белгородской области в структуру **иных** исполнительных органов входят департаменты, комитеты, управления и комиссии Белгородской области.

Систему иных органов исполнительной власти Костромской области составляют департаменты, службы (инспекции), управления (комитеты).

В Рязанской области органами исполнительной власти области являются министерства. В настоящее время в Рязанской области действуют 19 Министерств Рязанской области, которые возглавляются Правительством Рязанской области. В Тверской области действуют 16 министерств, 8 главных управлений и 3 комитета, которые являются равнозначными органами и подчиняются Правительству Тверской области.

Как правило, система органов исполнительной власти формируется в соответствии с Законом № 184-ФЗ и его двумя противоречивыми нормами, либо высшим должностным лицом субъекта Федерации, либо законодательным органом субъекта Федерации. Других возможностей формирования исполнительных органов власти федеральным законодательством не предусмотрено. В противоречие с указанными нормами выступает ст. 29 Устава Костромской области, согласно которой исполнительные органы государственной власти Костромской области формируются администрацией Костромской области. Дан-

ную норму необходимо привести в соответствие с федеральным законодательством, тем более что в Костромской области действует областной закон от 22 ноября 2005 г. № 339-ЗКО «О системе исполнительных органов государственной власти Костромской области». Указанная норма устава может выглядеть так: «исполнительные органы государственной власти Костромской области формируются администрацией Костромской области в соответствии с законом Костромской области о системе органов исполнительной власти».

Как видно из вышесказанного, структуры и наименования органов исполнительной власти существенно различаются в различных областях. Несмотря на то, что автор данной работы выступает за предоставление максимальной самостоятельности регионам при их функционировании, в том числе и при формировании органов государственной власти, все же считаем, что нормативная база в области формирования органов исполнительной власти на данный момент нуждается в серьезной переработке:

1. Необходимо внести изменения в Закон № 184-ФЗ, исключив из него п. 4 ст. 17, устанавливающий право высшего должностного лица субъекта Федерации самостоятельно устанавливать структуру исполнительных органов субъектов Федерации.

2. При установлении системы органов государственной власти субъектов не должны использоваться термины, обозначающие федеральные органы исполнительной власти, которые издают общепринятые нормативные акты: правительство и министерства. И.Л. Макаренко, рассматривая структуру исполнительных органов государственной власти субъектов, написала следующее: «Наметилась тенденция на копирование региональным законодателем федеральной схемы организации исполнительной власти субъектов, что в дальнейшем может привести к отказу субъектов от региональной специфики при формировании собственных органов исполнительной власти»¹. Исходя из проведенного нами анализа структур и наименований исполнительных органов государственной власти Центрального округа Российской Федерации, с данным высказыванием невозможно согласиться. Однако дублирование наименований исполнительных органов государственной власти различного уровня считаем неприемлемым, поскольку это создает неудобства в первую очередь для населения, поскольку затрудняет понимание уровня государственной власти, с которым происходит взаимодействие.

3. Необходимо на федеральном уровне упорядочить наименования структурных единиц исполнительных органов власти, причем сделать это в федеральном законодательстве. Как верно заметили по данному поводу Н. Примов и Э. Примова, «не ограничивая права субъектов на соответствующие наименования с учетом упомянутых выше традиций, существующих в том или ином субъекте Федерации, вместе с тем полагаем, что в федеративном государстве, объединяющем равноправные субъекты, уместным было бы использование единого для всех субъектов Федерации унифицированного наименова-

¹ Макаренко И.Л. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2010. С. 20.

ния»¹. Мы полностью согласны с данной точкой зрения. Не отрицая право субъектов Федерации самостоятельно устанавливать собственные структуры исполнительных органов государственной власти, считаем, что общее наименование структурных единиц должно быть одинаковое. Терминология, которая употребляется субъектами права, должна быть единообразной и иметь единое содержание во избежание разногласий при толковании того или иного термина. В развитие вышесказанного в качестве примера можно привести термин «администрация». Во Владимирской, Курской, Костромской, Тамбовской областях администрация является высшим органом исполнительной власти. В Белгородской области (ст. 16) термин «Администрация» употребляется для обозначения вспомогательного органа власти, обеспечивающего работу Губернатора: «Губернатор Белгородской области в целях обеспечения исполнения возложенных на него полномочий формирует Администрацию Губернатора Белгородской области и утверждает положение о ней». Аналогичная норма содержится в п. 5 ст. 57 Устава Брянской области.

Как справедливо заметил по этому поводу В.И. Савин, «структуры власти на всех уровнях по-прежнему закрыты и непонятны для населения (для простого гражданина достаточно сложно найти в системе власти тот орган и того чиновника, которые обязаны решить его вопросы)»².

Предлагаем свою структуру исполнительного органа государственной власти субъектов Федерации:

Высший орган исполнительной власти – Администрация.

Иные органы исполнительной власти:

Департаменты, которые делятся на управления.

Управления состоят из отделов.

Вспомогательный орган, обеспечивающий деятельность исполнительных органов государственной власти, – аппарат.

Такая структура ни в коем случае не приведет к унификации исполнительных органов власти и лишению самостоятельности регионов в определении структуры исполнительных органов власти, а лишь к единообразному употреблению терминов, обозначающих структурные единицы исполнительного органа государственной власти субъектов.

4. Еще один вопрос, который, на наш взгляд, нуждается в законодательном урегулировании, – это установление численности структурных единиц исполнительных органов: «законодательно не урегулирован во многих субъектах Российской Федерации вопрос соотношения численности различных категорий государственных гражданских служащих: иногда можно наблюдать картину, когда численность управленческого звена (председателей комитетов, начальников отделов, заведующих секторами и т.д.) больше, чем количество рядовых

¹ Примов Н., Примова Э. Правовой статус главы высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Власть. 2010. № 5. С. 81.

² Савин В.И. Административно-правовое регулирование механизма реализации полномочий органов государственной исполнительной власти Российской Федерации // Политика и право. 2007. № 1(2). С. 54.

исполнителей в конкретных подразделениях»¹. Решение данного вопроса можно отнести к обязанностям субъектов. Например, Губернатор Орловской области при формировании системы органов исполнительной власти области задал следующие критерии по численности структурных подразделений: отдел – 3-6 человек; комитет – 6-9; управление – 10 человек и более².

П. 3 ст. 8 закона Костромской области устанавливает: «Исполнительные органы государственной власти области создаются с учетом утвержденных администрацией области минимальных нормативов по штатной численности государственных гражданских служащих области». Закон Липецкой области от 08.06.2006 № 293-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области» о штатной численности отдельных структурных единиц исполнительных органов вообще умалчивает.

Считаем, что такая минимальная численность должна утверждаться не подзаконными актами, а в законах о системе исполнительных органов государственной власти. А наиболее оптимально – минимальную численность отдельных структурных единиц исполнительных органов власти установить федеральным законом.

Необходимость принятия федерального закона, регулирующего общие положения организации и деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации, в том числе и основы организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, являющиеся составной частью данной системы на основании п. 2 ст. 77 Конституции, уже была отмечена современными учеными. В частности, О.Н. Ордина предложила свою концепцию федерального закона «Об органах исполнительной власти и иных административных органах в Российской Федерации»³.

Концепция закона, предложенная О.Н. Ординой, несомненно, заслуживает внимания, однако, по нашему мнению, структура закона слишком громоздка. Автор концепции попыталась свести в единую систему государственные органы исполнительной власти и муниципальные органы, что противоречит ст. 12 Конституции, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Считаем, что на федеральном уровне необходимо принять отдельный закон, раскрывающий положение п. 2 ст. 77 Конституции и устанавливающий общие основы построения и деятельности единой системы органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

¹ Савин В.И. Административно-правовое регулирование механизма реализации полномочий органов государственной исполнительной власти Российской Федерации // Политика и право. 2007. № 1(2). С. 54.

² Там же. С. 55.

³ Ордина О.Н. О принятии федерального закона «Об органах исполнительной власти и иных административных органах в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 15-20.

Статья 2 Закона № 184-ФЗ содержит следующую формулировку: «Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена **должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**».

Далее по тексту Закона устанавливается альтернатива: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации либо руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Причем вне зависимости от названия должности полномочия указанных лиц одинаковы, избираются они одинаково, следовательно, под разными названиями, по сути, скрывается одна должность.

Анализируя эту «аномалию» закона А.А. Ерыгин замечает: «Примечательно, что в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ только в ст. 2 термин «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» приведен самостоятельно, во всех последующих статьях закона он уже неразрывно связан с понятием «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации». И это не случайно, т.к. наиболее распространенным вариантом является совмещение должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с должностью руководителя высшего исполнительного органа государственной власти. Такой подход не только полностью соответствует предписаниям вышеуказанного Закона, но и отвечает принципу целесообразности»¹.

Не можем согласиться с данным замечанием. Как показал анализ законодательства, несмотря на «необязательность установления должности высшего должностного лица субъекта», данная должность предусматривается практически всеми, рассматриваемыми нами субъектами Российской Федерации. Исключение составляет Тамбовская область. Глава 22 Устава Тамбовской области носит название «Глава администрации области». Согласно ст. 66 Устава «Глава администрации области руководит деятельностью администрации области на принципах единоначалия и несет ответственность за надлежащее осуществление ее полномочий, а также полномочий органов исполнительной власти области». Нигде по тексту устава глава администрации высшим должностным лицом области не называется. Однако полномочия его полностью соответствуют полномочиям именно высшего должностного лица. В частности, он определяет структуру исполнительных органов власти области (ст.ст. 65, 71 Устава), издает нормативные акты (ст. 72 Устава), подписывает и обнародует законы (ст. 75 Устава) и т.д. Таким образом, термины «высшее должностное лицо» и «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти» в Уставах областей употребляются как синонимы.

Кроме того, как уже было сказано выше, в тексте Закона № 184-ФЗ термины «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации» и «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» также имеют одинаковую смысловую нагрузку.

¹ Ерыгин А.А. Губернатор Белгородской области в системе региональных органов государственной власти // Вестник Белгородского юридического института МВД России 2013. № 1. С. 18.

Исходя из вышесказанного, текст ст. 2 Закона № 184-ФЗ следует переформулировать следующим образом: «Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации устанавливается должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации», а далее по тексту Закона убрать формулировки «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации», поскольку по сути эти два термина обозначают **одно понятие**.

Сферы деятельности органов государственной власти субъектов и их основные полномочия закреплены в Федеральном законе № 184-ФЗ.

Ч. 3 ст. 5 Конституции в качестве одного из принципов федеративного устройства провозглашает принцип разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти. Детализация этого принципа проводится в статьях 71-73 Конституции, согласно которым компетенция Российской Федерации делится на предметы ведения Российской Федерации (ст. 71), совместные предметы ведения (ст. 72) и на собственные полномочия субъектов Федерации (ст. 73). Причем предметы ведения субъектов федерации устанавливаются по «остаточному принципу», то есть в их компетенцию входят все вопросы, которые не относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов и собственным предметам ведения Российской Федерации.

На основании разделения полномочий Конституцией Российской Федерации можно разделить полномочия субъектов на полномочия в сфере ведения Российской Федерации, полномочия в совместной сфере, собственные полномочия субъектов.

Статья 73 Конституции устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. П. 1 ст. 26.1 Федерального закона № 184-ФЗ устанавливает, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Как заметила по этому поводу М. Глигич-Золотарева: «Основной проблемной зоной данной сферы ведения является отсутствие перечня полномочий субъектов Российской Федерации по ст. 73 Конституции Российской Федерации, что позволяет федеральному Центру в одностороннем порядке переквалифицировать предметы ведения субъектов Российской Федерации в предметы совместного ведения»¹. С такой позицией сложно согласиться. Считаем, что проблема заключается не в отсутствии перечня полномочий субъектов в Конституции. Поскольку все вопросы, нуждающиеся в правовом регулировании, предусмотреть невозможно, при возникновении необходимости урегулирования вопроса, который

¹ Глигич-Золотарева М., Добрынин Н. Разграничение компетенции: от предела полномочий к устойчивому развитию // Федерализм. 2007. № 4. С. 5.

не будет обозначен в предметах ведения Российской Федерации или ее субъектов, неизбежно будут возникать споры о компетенции. Наличие перечня собственных полномочий субъектов в сфере их ведения только сузит рамки правотворчества субъектов.

Проблема заключается, скорее, в разграничении полномочий между субъектом Российской Федерации и федерацией по предметам «совместного ведения».

Н.В. Варламова отмечает неограниченные правовые возможности федеральной законодательной власти по предметам совместного ведения, что означает фактическое нахождение данных предметов в сфере компетенции Российской Федерации, которая по своему усмотрению делегирует субъектам Федерации осуществление отдельных полномочий¹. Н.М. Добрынин считает, что поскольку не установлены пределы федерального законодательного регулирования сферы совместного ведения, таковое может быть фактически ликвидировано, что и происходит в настоящее время вопреки конституционным положениям. Рамочные по своей природе законы стали законами, детально регулирующими все сферы общественных отношений, что самой Конституцией никоим образом не подразумевается².

М. Глигич-Золотарева замечает, что отсутствие конституционных рамок деятельности федеральных органов власти в сфере совместного ведения привело к централизации власти при сохранении формальных условий федерализма. Выбранный разработчиками Конституции способ разграничения компетенции оказался малоэффективным, что повлекло необходимость его коррекции принятием ряда федеральных законов³. По мнению Т.Я. Хабриевой, в случае необходимости Российская Федерация вообще может возложить на себя всю полноту государственной власти: по сути, она имеет неограниченные возможности для законодательного определения полномочий как органов государственной власти Российской Федерации, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. «Конституционные полномочия органов государственной власти Российской Федерации по правовому регулированию общественных отношений настолько широки, что позволяют законодательно урегулировать практически любой вопрос»⁴.

С приведенными выше мнениями ученых нельзя не согласиться. Действительно, Конституция Российской Федерации не устанавливает для федерального законодателя границ и пределов правового регулирования общественных отношений, отнесенных к предметам совместного ведения. Федеральный законодатель сам определяет пределы и границы своего правотворчества по

¹ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. - Москва, 2001. С. 35-36.

² Добрынин Н.М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73-82.

³ Глигич-Золотарева М., Добрынин Н. Разграничение компетенции: от предела полномочий к устойчивому развитию // Федерализм. 2007. № 4. С. 6.

⁴ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов / Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. - Москва, 2003. С. 123.

предметам совместного ведения. Результатом такой деятельности зачастую являются законы, которые слишком детально регулируют вопросы совместного ведения, не оставляя законодательным органам субъектов места для осуществления собственного законотворчества. Более того, федеральные законы в отдельных случаях регулируют вопросы, которые, на наш взгляд, относятся к ведению субъектов Российской Федерации, как это случилось с Федеральным законом № 184-ФЗ.

Если органы законодательной власти издают законы, то органы исполнительной власти принимают подзаконные нормативные акты, которые также могут регулировать правоотношения внутри региона. Устранению возможных конфликтов между законодательными и исполнительными органами власти по поводу сфер их ведения способствуют ст.ст. 5, 18, 21 Закона № 184-ФЗ, которые устанавливают собственные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, согласно ст. 5 Закона, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации: принимает конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и поправки к ней; осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения; осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

Также статьей устанавливаются сферы ведения, правоотношения внутри которых могут регулироваться только законами.

Если рассматривать вышеуказанные полномочия с точки зрения их важности, то, на наш взгляд, самым главным полномочием любого законодательного органа является принятие законов (в том числе и Основного Закона – Устава либо Конституции субъекта). То, что это полномочие является основным и главным, вытекает из самого названия «законодательный орган». Д.М. Мириджанян по этому поводу замечает: «Главной функцией региональных парламентов является законодательная функция. По своему значению она является наиболее важной и объемной, что предопределило название региональных законодательных органов. Законодательная функция означает, что только законодательный орган субъекта обладает исключительным правом принимать законы, т.е. правовые акты, обладающие высшей юридической силой на территории субъекта»¹.

Так, во исполнение данного полномочия 26 января 1996 года Брянской областной Думой был принят Устав Брянской области, 24 декабря 2003 года Белгородской областной Думой был принят Устав Белгородской области. В

¹ Мириджанян Д.М. Конституционно-правовой статус законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2004. С. 34.

2013 году Белгородской областной Думой было принято 86 областных законов¹, Воронежской областной Думой – 206 законов².

Ст. 18 Закона № 184-ФЗ устанавливает полномочия высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации; обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем их подписания; формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта; представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа; участвует в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта с правом совещательного голоса.

Наряду с законодательным органом высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) может осуществлять собственное нормативное регулирование путем издания указов (постановлений) и распоряжений. Указанные нормативные акты должны соответствовать не только федеральному законодательству, но и законам субъектов, поскольку должны издаваться на основании и во исполнение указанных актов. В 2013 году губернатором Белгородской области было издано 49 распоряжений и постановлений. Все они приняты во исполнение действующего законодательства и в пределах полномочий высшего должностного лица. В основном они касаются деятельности государственных служащих Белгородской области; формирования отдельных органов государственной власти (например, Постановление Губернатора Белгородской области от 18.03.2013 № 23 (ред. от 21.05.2013) «О комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Белгородской области» (вместе с «Положением о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Белгородской области»); Распоряжение Губернатора Белгородской области от 30.10.2013 № 520-р «Об утверждении структуры департамента природопользования и охраны окружающей среды Белгородской области» и т.д.); наложения различных ограничений в связи с множественными заболеваниями животных на территории Белгородской области в 2013 году (например, Постановление Губернатора Белгородской области от 08.08.2013 № 91 «О наложении ограничений в связи с неблагополучием по заболеванию бешенством животных», Постановление Губернатора Белгородской области от 22.07.2013 № 85 «О создании чрезвычайной противо-

¹ Официальный сайт Белгородской областной Думы [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.belduma.ru/analit08.htm>

² Подсчитано по законодательству, представленному на Официальном сайте Воронежской областной Думы. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vrnoblduma.ru/overview/itogiraboty>

эпизоотической комиссии в Белгородской области» (вместе с «Положением о чрезвычайной противоэпизоотической комиссии в Белгородской области») и др.).

В 2015 году было принято 135 постановлений Губернатора Белгородской области. Большинство из них вносит изменения или признает утратившими силу ранее принятые нормативные акты, 18 из них касаются наложения ограничений в связи с неблагополучием по заболеванию животных бешенством, также теме заболевания животных посвящены Постановление Губернатора Белгородской области от 3 июня 2015 г. № 55 «Об установлении карантина в связи с неблагополучием по заболеванию мелкого рогатого скота сибирской язвой» и Постановление Губернатора Белгородской области от 5 февраля 2015 г. № 12 «О снятии ограничений по африканской чуме свиней и мерах по недопущению повторного возникновения заболевания». Часть нормативных актов направлена на внутреннее правовое регулирование деятельности исполнительных органов государственной власти. В частности, к ним можно отнести Постановление Губернатора Белгородской области от 8 мая 2015 г. № 44 «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы области, при замещении которых государственным гражданским служащим запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», Постановление Губернатора Белгородской области от 3 апреля 2015 г. № 31 «О создании областной межведомственной комиссии при Губернаторе области по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Белгородской области», Постановление Губернатора Белгородской области от 6 апреля 2015 г. № 33 «Об антитеррористической комиссии Белгородской области». Три постановления регулируют призыв к военной службе: Постановление Губернатора Белгородской области от 31 марта 2015 г. № 30 «О проведении в области очередного призыва граждан на военную службу», Постановление Губернатора Белгородской области от 24 марта 2015 г. № 26 «О медицинском обеспечении юношей до их первоначальной постановки на воинский учет на территории Белгородской области в 2015 году», Постановление Губернатора Белгородской области от 31 декабря 2014 г. № 112 «О проведении первоначальной постановки на воинский учет граждан 1998 года рождения на территории области».

И только 3 Постановления касаются всего населения области: Постановление Губернатора Белгородской области от 30 ноября 2015 г. № 124 «О предельных (максимальных) индексах изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях Белгородской области с 2016 года по 2018 год», Постановление Губернатора Белгородской области от 12 мая 2015 г. № 46 «Об утверждении схемы и программы развития электроэнергетики Белгородской области на 2016-2020 годы», Постановление Губернатора Белгородской области от 20 февраля 2015 г. № 16 «Об усилении охраны лесов области от пожаров в 2015 году». Указанные акты приняты в

пределах полномочий высшего должностного лица и направлены на исполнение действующих федеральных и областных законов.

Основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации закреплены в ст. 21 Закона № 184-ФЗ. Данный орган разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии, осуществляет меры по реализации конституционных прав человека, обеспечивает исполнение бюджета и отчитывается о его исполнении, распоряжается собственностью субъекта, контролирует акты органов местного самоуправления; формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации; управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации и федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации; осуществляет иные, возложенные на него полномочия.

Так, во исполнение своих функций правительство Белгородской области в 2013 году приняло более 50 постановлений, среди которых такие, как: Постановление Правительства Белгородской области от 15.07.2013 № 293-пп «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области государственного регулирования цен (тарифов) в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, естественных монополий и коммунальном комплексе»; Постановление Правительства Белгородской области от 16.12.2013 № 525-пп «О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания жителям Белгородской области медицинской помощи на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов»; Постановление Правительства Белгородской области от 17.06.2013 № 248-пп (ред. от 10.02.2014) «Об утверждении адресной программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда Белгородской области в 2013-2017 годах», Постановление Правительства Белгородской области от 16.12.2013 № 514-пп «Об установлении минимального количества специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов» и другие.

В 2015 году во исполнение своих функций Правительство Белгородской области приняло более 400 постановлений, среди которых такие, как: Постановление Правительства Белгородской области от 29.12.2015 № 489-пп «Об организации проведения оплачиваемых общественных работ в 2016-2017 годах», Постановление Правительства Белгородской области от 29.12.2015 № 392-пп «Об утверждении распределения субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов на государственную регистрацию актов гражданского состояния на 2015 год», Постановление Правительства Белгородской области от 02.11.2015 № 392-пп «Об организации и проведении поисковой работы на территории Белгородской области», Постановление Правительства Белгородской области от 26.10.2015 № 376-пп «Об установлении величины прожиточного минимума по Белгородской области за III квартал 2015 года», Постановление

Правительства Белгородской области от 26.10.2015 № 377-пп «Об утверждении порядка проведения публичных слушаний по проекту закона Белгородской области об областном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) и проекту закона Белгородской области об исполнении областного бюджета за отчетный финансовый год», Постановление Правительства Белгородской области от 28.09.2015 № 349-пп «Об организации осуществления оплаты коммунальных услуг, содержания и ремонта жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и лицами из их числа», Постановление Правительства Белгородской области от 19.10.2015 № 375-пп «Об утверждении инвестиционных программ строительства и реконструкции объектов газоснабжения потребителей Белгородской области» и другие.

Если еще в конце 90-х – начале 2000-х годов органы исполнительной власти тянули одеяло на себя, то в настоящее время во многом благодаря Закону № 184-ФЗ ситуация стабилизировалась и наблюдается более четкое разграничение полномочий на уровне субъектов, что приводит к более согласованной работе всех ветвей власти.

Поскольку статья 73 Конституции устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, перечень полномочий органов государственной власти субъектов Федерации не может быть исчерпывающим.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют собственную компетенцию, установленную как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, и собственную систему органов государственной власти, через которую реализуют свою компетенцию.

Поскольку Конституция Российской Федерации провозглашает разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, соответственно, **судебная ветвь власти** представлена как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

П. 4 ст. 4 Федерального закона «О судебной системе» к судам субъектов Российской Федерации относит конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировых судей. Согласно ст. 27 Закона «О судебной системе» наличие в субъектах РФ Конституционных (уставных) судов не является обязательным. Указанные суды создаются по желанию органов государственной власти субъектов Российской Федерации для «рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации». Поскольку таким же правом обладают Верховные суды республик, краевые (областные) суды и иные высшие суды субъектов Российской Федерации, все больше субъектов Российской Федерации отказываются от своего права иметь Конституционные (уставные) су-

ды субъектов, перекладывая их полномочия на высшие суды субъектов, которые входят в систему федеральных судов и, соответственно, финансируются за счет федерального бюджета. Такое положение дел представляется нам правильным, учитывая то, что решения, принимаемые Конституционным (уставным) судом субъекта, принятые в пределах его полномочий, не могут быть пересмотрены иным судом, а решения высшего суда субъекта (Верховного суда республики, областного суда и т.д.) могут быть пересмотрены Высшим Судом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации.

Что касается мировых судей, то, несмотря на то, что они отнесены к судам субъектов Российской Федерации, их полномочия, порядок назначения и прекращения деятельности установлены Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации»¹. Субъекты Российской Федерации имеют право самостоятельно решать только три вопроса: определение территориальной подсудности мировых судей; определение срока их нахождения в должности (но не более 5 лет) и определение правового статуса аппарата мирового судьи.

Подводя итог вышесказанному, мы можем сделать вывод, что система органов государственной власти субъектов в целом аналогична системе федеральных органов государственной власти, базируется на теории разделения властей и имеет свои особенности, обусловленные историческим развитием и национальными особенностями субъектов Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившаяся в Российской Федерации система органов государственной власти обусловлена историческим развитием России и имеет свои особенности, присущие исключительно Российской Федерации. Так, исторически сложилось, что исполнительная ветвь власти стремится к главенствующему положению в системе разделения властей, а Президент старается максимально расширить свои полномочия и выйти из системы сдержек и противовесов, заняв главенствующее положение в системе органов государственной власти, присвоив себе роль арбитра.

Следует отметить, что с провозглашения всех субъектов Российской Федерации самостоятельными и равными в правах во всех субъектах Российской Федерации была сформирована собственная система органов государственной власти, самостоятельная в пределах осуществления собственных полномочий. Однако, поскольку такая самостоятельность была дана субъектам Российской Федерации относительно недавно, еще просматриваются тенденции к чрезмерному урегулированию правового положения субъектов Российской Федерации и их органов государственной власти со стороны центра.

Сложившаяся система органов государственной власти не поддается систематизации с точки зрения установленного в ст. 10 Конституции Российской Федерации разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную и нуждается в пересмотре. Различные авторы предлагают различные систематизации органов государственной власти с точки зрения разделения властей, мы же считаем целесообразным выделение, наряду с законодательной, исполнительной и судебной, таких ветвей власти, как президентская и контрольно-надзорная.

Библиографический список

Официальные документы и нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

3. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

4. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 (ред. от 03.07.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

5. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 23.05.2015) «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

6. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 03.07.2016) «О статусе судей в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

7. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. № 110-111.

8. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. 18 октября. Ст. 5005.

9. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

10. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

11. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

12. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

13. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

14. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

15. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства. 2014. № 8. Ст. 740.

16. Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270.

17. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (Подписан в г. Москве 15.02.1994) // Вестник ВАС РФ. 1994. № 6.

18. Декларация прав народов России от 02.11.1917. URL: <http://ppt.ru/texts/>

19. Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

20. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 01.12.2016) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

21. Соглашение от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств» вступило в силу для государств (по состоянию на 24.10.2011) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 51. Ст. 1798.

22. Указ Президента Российской Федерации от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 72.

23. Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 (ред. от 23.11.2016) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754.

24. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 23.11.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

25. Концепция Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2013-2020 годы», утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.09.2012 № 1735-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 40. Ст. 5474.

26. Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 (ред. от 25.12.2015) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 41. Ст. 4248.

27. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

28. Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.1997 № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 02.10.1996 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». URL: <http://www.pravoteka.ru/pst/64/31566.htm>

29. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». URL: <http://base.consultant.ru>.

30. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 3.

31. Закон Костромской области от 24.04.2008 № 300-4-ЗКО (ред. от 07.07.2015) «Устав Костромской области». URL: <http://base.consultant.ru>.

32. Закон Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО (ред. от 31.03.2016) «Устав Курской области». URL: <http://base.consultant.ru>.

33. Конституция Республики Татарстан. Государственный совет Республики Татарстан. Официальный сайт. URL: <http://www.gossov.tatarstan.ru/ko>

34. Устав (Основной закон) Белгородской области от 31.12.2003 № 108 (ред. от 19.02.2016) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2004. № 56. Часть I.

35. Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 30.11.1994 № 84) (ред. от 07.12.2015 № 591). URL: <http://base.consultant.ru>.

36. Устав (Основной закон) Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ (ред. от 03.03.2016). URL: <http://base.consultant.ru>.

37. Устав (Основной Закон) Орловской области (принят Орловской областной Думой 26 февраля 1996 г.) (ред. от 08.04.2015). URL: <http://base.consultant.ru>.

38. Устав Воронежской области от 07.06.2006 (ред. от 18.12.2015). URL: <http://base.consultant.ru>.

39. Постановление Белгородской областной Думы от 30.05.2002 «О регламенте Белгородской областной Думы». URL: http://www.belduma.ru/st_dep.php.

Научная и учебная литература

40. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. – Москва, 2015. Т. 1.

41. Авакьян С.А. Конституционное право: энциклопедический словарь. – Москва, 2001. – 688 с.

42. Алешкова И.А. Конюхова И.А. Проблемы законодательного регулирования субъектами Российской Федерации системы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9. С. 18-20.

43. Асланов М.А. Конституционно-правовой механизм избрания Президента Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. 2015. № 25. С. 50-54.

44. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – Москва: Норма, 2007. – 784 с.

45. Байтин М.И. Механизм государства / Теория государства и права: курс лекций / отв. ред. Н.И. Матузов и А.В. Малько. – Москва, 2002.

46. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2015.

47. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юстицинформ, 2015. – 304 с.

48. Блинов А.Б. Полномочия Президента Российской Федерации // Труды института государства и права Российской академии наук. 2010. № 6. С. 73-82.

49. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. – Санкт-Петербург: Норинт, 1998. – 1536 с.

50. Большой юридический словарь / под ред. проф. А.Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – Москва: ИНФРА-М, 2006. – 858 с.

51. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 9-23.

52. Бонч-Бруевич В.Д. Россия под гласным надзором / Избр. соч. – Москва, 1961. Т. II.

53. Борисов А.С., Холодов В.А. Государственные Думы России: законотворческий и представительный опыт в контексте историко-правовой компаративистики // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 6. С. 161-169.

54. Братановский С.Н. Административное право: учебник. – Москва: Директ-Медиа, 2013. – 503 с.

55. Буров А.Н., Сарматин Е.С., Ункуров Е.С. Федерализм и межнациональные отношения в посланиях Президента Российской Федерации Федераль-

ному собранию // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2010. № 2. С. 15-22.

56. Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. – Москва, 2001. - 110 с.

57. Васильева Т. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие: политическая реальность: сборник докладов / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. – Москва, 2000.

58. Глигич-Золотарева М., Добрынин Н. Разграничение компетенции: от предела полномочий к устойчивому развитию // Федерализм. 2007. № 4.

59. Глотов С.А. Законотворчество в современной России: некоторые проблемы и перспективы развития // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 3 (69). С. 2-4.

60. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. - Санкт-Петербург: типография М. Стасюлевича, 1876. Т. II.

61. Денисов С.А. Влияние обособленных управленческих групп на законодательный процесс // Конституционное и муниципальное право. 2007. С. 9-12.

62. Денисов С.А. Преемственность норм государственного права России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 4-10.

63. Дмитриев Д.В. Толковый словарь русского языка. – Москва: Астрель: АСТ, 2003. (Словари Академии Российской). URL: <http://www.twirpx.com/file/>

64. Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. - Новосибирск: Наука, 2005.

65. Донских Н.И. Место и роль Президента Российской Федерации в системе теории разделения властей: исторический аспект // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 3. С. 29-31.

66. Дятлова Н.П. Отчеты губернаторов как исторический источник // Проблемы архивоведения и источниковедения: материалы научной конференции архивов Ленинграда (4-6 февраля 1964 г.). - Ленинград, 1964.

67. Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. 2015. № 3. С. 14-19.

68. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. – Москва: Государственное учебно-педагогическое издательство министерства Просвещения РСФСР, 1960.

69. Ерыгин А.А. Губернатор Белгородской области в системе региональных органов государственной власти // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2013. № 1. С. 18-25.

70. Ерыгин А.А. Конституционно-правовой статус Белгородской области: учебное пособие. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России, 2014. - 140 с.

71. Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2016.

72. Иналкаева К.С. Этапы становления и развития представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Чеченского государственного университета. 2015. № 2 (14). С. 221-225.
73. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / под ред. проф. Н.С. Слепцова. – Москва, 1997. - 146 с.
74. История государственного управления России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. - 608 с.
75. Как обеспечить независимость судей в России / В.В. Волков [и др.]. – Санкт-Петербург: ИПП ЕУ СПб, 2012. - 28 с.
76. Кара-Мурза С. История советского государства и права: учебник. – Москва: Былина, 1998.
77. Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России. – Москва: Юриспруденция, 1999. - 228 с.
78. Козлова Д.Е. Содержание деятельности федеральных органов исполнительной власти в условиях административной реформы // Наука. Электронный журнал. 2014. № 2.
79. Комарова В.В. Конституционное право России. – Москва: Юриспруденция, 2004. - 160 с.
80. Комкова Г.Н. Равенство депутатских фракций в Государственной Думе как реализация принципа многопартийности / Парламентские процедуры: Проблемы России и зарубежный опыт. – Москва, 2003.
81. Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – Москва: Фонд «Правовая культура», 1996. - 797 с.
82. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. – Москва: Бек, 1994.
83. Конституционное право России / под ред. Н.А. Михалевой. – Москва: 2005. - 864 с.
84. Конституционное право России: учебник / под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. – Москва: Юрист, 2004. - 538 с.
85. Конституционное право: словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. – Москва: Юрист, 2001. - 559 с.
86. Конституционное право: учебник / отв. ред. В.В. Лазарев. – Москва: Юрист, 2004.
87. Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. – Москва: Проспект, 2015. - 584 с.
88. Кравцова Е.А. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2011. - 209 с.
89. Кравцова Е.А. К вопросу о содержании понятия «правовой статус государственных органов» // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 9-13.
90. Краснов М.А., Кряжков В.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. – Москва: Городец, 2006. - 480 с.

91. Краснов М.А. Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в Российской конституционно-правовой практике // Конституционный вестник. 2010. № 2(20). С. 68-81.
92. Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. – Москва: Политиздат, 1987. - 367 с.
93. Куликов В.И. История государственного управления в России: учебное пособие. – Москва: Академия, 2003. - 368 с.
94. Кульчик Ю., Джабраилов Х. Кумыкский этнос: поиск собственного места в многонациональной республике. URL: http://www.igpi.ru/bibl/igpi_public_dag_cum/kumyk.html.
95. Кутафин О.Е. Российская автономия. – Москва: Проспект, 2006. – 768 с.
96. Лазорин К.Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII - XIX веках // История государства и права. 2014. № 1. С. 21-26.
97. Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России: 1917-1993. – Москва, 2010. - 192 с.
98. Макаренко И.Л. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2010. - 202 с.
99. Макаров С.В. Преобразование Совета министров Российской империи в 1905 г.: Государственно-правовые проблемы // Правоведение. 1996. № 1. С. 82-87.
100. Макарова О.В. Обеспечение независимости судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 95-104.
101. Малый академический словарь. – Москва: Институт русского языка Академии наук СССР, 1997.
102. Мириджанян Д.М. Конституционно-правовой статус законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2004. - 225 с.
103. Миронов А.Л. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» // Закон и право. 2013. № 9. С. 32-36.
104. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. – Москва, 1955. - 800 с.
105. Назарова И.С. Избирательная система как конституционно-правовой механизм формирования института народного представительства // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 57-59.
106. Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавров. – Москва: Юрайт, 2014. - 616 с.
107. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – Москва: Рус. яз., 1989. - 921 с.
108. Ордина О.Н. О принятии федерального закона «Об органах исполнительной власти и иных административных органах в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 15-20.

109. Орлов А.С. История России с древнейших времен до наших дней: учебник / А.С. Орлов, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина. – Москва: Проспект, 1997.
110. Осавелюк А.М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2007. – 386 с.
111. Пашин С. Судебная власть: перелицовка // Судебные записки. 2014. № 3. С. 82-90.
112. Петров М.П. Федеральные органы исполнительной власти: понятие и основания видовой дифференциации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4(19). С. 154-157.
113. Петровский С. О Сенате в царствование Петра Великого. – Москва: 1875. – 360 с.
114. Поздняков М.Л. Критерии оценки качества работы судей и дисциплинарная ответственность. – Санкт-Петербург: ИПП ЕУ СПб., 2014. – 70 с.
115. Попова А.В. История государства и права России. – Москва, 2002.
116. Пригон М.Н. Конституционно-правовой статус Парламента России: теория, практика, перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2004.
117. Примов Н., Примова Э. Правовой статус главы высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ // Власть. 2010. № 5. С. 81.
118. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсесянца. – Москва, 1999. – 552 с.
119. Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник – Москва, 2010. – 752 с.
120. Рахманов Л. М. Доктрина «скрытых» полномочий Президента Российской Федерации. – Уфа, 2005.
121. Революционное движение в России после свержения самодержавия: документы и материалы. – Москва, 1957.
122. Россия на рубеже веков: укрепление государственности / под ред. проф. А.Н. Соколова. – Калининград: Янтарный сказ, 2001. – 761 с.
123. Рыжак Н.И., Грудинин Н.С. Роль и место Государственной Думы в системе органов государственной власти Российской Федерации // Ученые записки. 2012. № 5. С. 164-167.
124. Савенкова Л.В. Актуальные вопросы предмета ведения Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Вестник военного университета. 2011. № 1(25). С. 118-123.
125. Савин В.И. Административно-правовое регулирование механизма реализации полномочий органов государственной исполнительной власти Российской Федерации // Политика и право. 2007. № 1(2). С. 54-56.
126. Саликов М.С. Централизм и демократия: проблемы поиска баланса / Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции (Москва, 7-9 апреля 2005 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. – Москва: ТК Велби, 2006.

127. Свеженцева О.Л. Судебная власть в системе власти и права // Провинциальные записки. 2015. № 2. С. 24-27.
128. Свиридова М.В. Судебная система как механизм укрепления законности и правопорядка в правовом государстве // Новая наука: стратегии и векторы развития. 2016. № 3-2(70). С. 213-216.
129. Скрынников Р.Г. Иван Грозный. – Москва, 1983. - 247 с.
130. Современный словарь иностранных слов. – Москва: Рус. яз., 1993. - 740 с.
131. Соколов В.М. Президент Российской Федерации в механизме государства // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 3. С. 52-57.
132. Список приказов в XVI-XVII вв. с указанием функций и дат существования каждого из них: Советская историческая энциклопедия. – Москва, 1968. Т. II.
133. Старовойтов А.А. К проблеме типологии органов исполнительной власти // Юрист. 2013. № 19. С. 44-59.
134. Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 26-31.
135. Судебники XV-XVI вв. – Москва, 1952. - 351 с.
136. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2000. - 500 с.
137. Суд и правоохранительные органы: учебник для вузов / под общ. ред. В.В. Ершова. – Москва: Юрайт, 2014. - 686 с.
138. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник. - 3-е изд., испр. и доп. – Москва: Юстицинформ, 2004. - 704 с.
139. Тадовосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта Федерации // Государство и право. 2002. № 3. С. 24-28.
140. Теория государства и права: учебник / отв. ред. А.В. Малько. – Москва: КНОРУС, 2006.
141. Тимофеева А.А. Распад СССР в контексте Новейшей истории // История государства и права. 2013. № 8. С. 45-48.
142. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. – Москва: Бек, 1995. - 496 с.
143. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. - 5-е изд., доп. и перераб. / под ред. М.Ю. Тихомирова. – Москва, 2006. - 927 с.
144. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. – Москва, 2000. Т. 1; URL: <http://ushdict.narod.ru/>
145. Трофимова Г.А. Принцип разделения властей в системе конституционно-правовой ответственности: альтернативный вариант // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 51-57.
146. Трофимова Е.А. Судебная «вертикаль» в политической системе России: политологический дискурс // Электронный журнал Вестник МГОУ. 2015. № 3.

147. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление. – Москва: Экмос, 2002. - 320 с.
148. Федерализм: энциклопедия. – Москва: МГУ, 2000. - 640 с.
149. Федюнин С.С. Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 43-46.
150. Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – Москва, 2003.
151. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник. – Москва, 2000. - 384 с.
152. Червонюк В.И. Конституционное право России. – Москва, 2004. - 432 с.
153. Чердаков С.В. Органы государственной власти субъектов российской Федерации (на примере Амурской области) // Черные дыры в Российском законодательстве. 2002. № 2.
154. Черепанов В.А. О договорном регулировании федеративных отношений // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2003. № 53. С. 74-83.
155. Черепнин Л.В. Земские соборы и утверждение абсолютизма в России / Абсолютизм в России. – Москва, 1963.
156. Чертков А.Н. Практика Конституционного Суда Российской Федерации и динамика федеративных отношений // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 109-115.
157. Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. – Москва, 2001. - 480 с.
158. Чиркин В.Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 81-86.
159. Чистяков О.И. Становление Российской Федерации (1917-1922). – Москва, 1966. - 326 с.
160. Шевелев В.И. Аппарат Государственной Думы – представительного и законодательного органа (теоретические, историко-правовые и политико-правовые аспекты организации и деятельности): дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2003. - 210 с.
161. Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005.
162. Щедрина Ю.В. Кадровые полномочия губернаторов в сфере судебного управления в России в 1860-х - середине 1880-х гг. (к вопросу о независимости судей) // Административное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 42-47.
163. Якимович Ю. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // Законность. 2015. № 8. С. 3-7.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Кравцова Елена Александровна,
кандидат юридических наук

**ИСТОРИЧЕСКИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РОССИИ**

Монография

Редактор
Комп. верстка

Е.А. Олейникова
И.Ю. Чернышева

Подписано в печать

2017, 7,06 уч.-изд. л., бумага офсетная, печать трафаретная.
Тираж экз. Заказ №

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71

