

Краснодарский университет МВД России

А. Д. Тамазова

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Краснодар
2024

УДК 342.55
ББК 67.400.6
Т170

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

Е. Г. Лобасева, кандидат юридических наук (Волгоградская академия
МВД России);

А. Х.-А. Пихов, доктор юридических наук, доцент (Московский универ-
ситет МВД России имени В. Я. Кикотя).

Тамазова А. Д.

Т170 Организация публичной власти в субъектах Российской Федера-
ции [Электронный ресурс] : учебное пособие / А. Д. Тамазова. – Элек-
трон. дан. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2024. –
1 электрон. опт. диск.

ISBN 978-5-9266-2042-6

Исследуются теоретико-правовые основы государственной власти, об-
щие принципы, особенности организации публичной власти в субъектах Рос-
сийской Федерации и конституционно-правовой статус органов государствен-
ной власти субъектов Российской Федерации.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов,
слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов
внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.55
ББК 67.400.6

ISBN 978-5-9266-2042-6

© Краснодарский университет
МВД России, 2024
© Тамазова А. Д., 2024

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы государственной власти	6
1.1. Понятие и сущность государственной власти.....	6
1.2. Система органов государственной власти в Российской Федерации.....	21
Глава 2. Особенности организации публичной власти в субъектах Российской Федерации	33
2.1. Законодательный орган субъекта Российской Федерации.....	33
2.2. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.....	46
2.3. Система исполнительных органов субъекта Российской Федерации.....	61
Заключение	71
Литература	75

Введение

Конституционное право является ведущей отраслью права, регулирующей важнейшие общественные отношения. Его можно представить в виде определенной системы, одним из элементов которой, помимо прочих, является правовой институт, регулирующий организацию публичной власти в государстве. В связи с этим в рамках курса «Конституционное право» обучающиеся должны быть освоены вопросы организации публичной власти в России, системы органов государственной власти, в том числе субъектов Российской Федерации, порядка их формирования, полномочий, а также другие аспекты их конституционно-правового статуса.

Приобретение обучающимися соответствующих знаний позволит создать фундамент, необходимый для успешного усвоения положений других отраслей права и правильной ориентации в политических процессах, характерных для нашего государства на современном этапе, обеспечит формирование профессиональных компетенций.

В учебном пособии уделяется внимание принятым в 2020 г. поправкам к Конституции РФ, которые затронули вопросы организации и функционирования публичной власти, что в последующем привело к активизации работы по приведению действующего законодательства в соответствие «обновленной» Конституции РФ. Так, в целях обеспечения реализации конституционных положений 21 декабря 2021 г. был принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», закрепивший общие принципы и особенности организации государственного управления на региональном уровне.

Данный нормативный правовой акт закрепил обновленную модель организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, усовершенствованный механизм взаимодействия органов публичной власти различных видов и уровней, установил единообразный подход к наименованию органов публичной власти субъектов Российской Федерации, единый срок полномочий глав регионов, требования, предъявляемые к кандидатам на соответствующие должности, и многое другое.

Помимо этого, в пособии на основе анализа новейшего законодательства исследованы понятие и сущность государственной власти, ее соотношение с публичной властью, рассмотрена система органов государственной власти в Российской Федерации, выявлены особенности организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, различные аспекты конституционно-правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Учебное пособие призвано оказать помощь курсантам (слушателям) при изучении отдельных тем учебных курсов «Конституционное право», «Административное право», связанных с вопросами организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, позволит им ориентироваться в действующем законодательстве, правильно толковать соответствующие правовые нормы.

Глава 1. Теоретико-правовые основы государственной власти

1.1. Понятие и сущность государственной власти

Как известно, власть рассматривается в качестве явления социального. Явления, которое присуще и необходимо обществу. Она играет огромную роль в организации общественных отношений. Прежде всего, это обусловлено тем, что совместная деятельность людей, преследующая более или менее масштабные цели, нуждается в управлении, согласованности совместных действий, внутренних общественных процессов.

Именно власть является важнейшим инструментом упорядочения общественных явлений, процессов. Без нее общество охватит хаос, что в свою очередь не позволит достичь общественно значимые цели. Общество невозможно, если любой его участник имеет возможность творить произвол¹. Как указывал К. Маркс: «Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере»².

Что же такое власть? На этот вопрос существует множество схожих ответов, которые давались в разное время учеными. В качестве основных характеристик власти указывается: способность подчинять своей воле с возможностью применения мер принуждения, насилия; индикатор неравенства статусов; способность влиять на жизненные возможности других; волевая реализация интересов определенного субъекта и др.³

Власть, прежде всего, это возможность и способность определенного субъекта (им может быть как отдельный человек, так и группа людей) воздействовать на поведение людей, применяя при этом различные средства и методы (например, убеждение, принуждение) с целью подчинить их своей воле. Конечно, далеко не любое управление есть выражение власти. Последняя возникает в социальном коллективе, обладающим постоянным характером.

Власть обязательна для социальных отношений и носит волевой характер. Об этом говорили еще в глубокой древности. Так, Аристотель, указывал на невозможность существования общества без подчинения его участников единой воле. Это необходимо для обеспечения его единства и целостности⁴.

¹ Авдийский В.И. Механизм легитимации государственной власти: историко-теоретическое исследование: дис...д-ра ю.н. – СПб., 2002. С. 49.

² К. Маркс. Капитал. Полная версия. – М.: Изд-во «АСТ», 2020. С. 333.

³ Калитанова Т.В. Власть в демократическом государстве: основы институализации и функционирования: дис...к.ю.н. – Саратов, 2004. С. 35.

⁴ Аристотель (384-322 до н. э.). Сочинения: в 4 т. / Аристотель. – Москва: Мысль, 1975. – Т. 4 / [ред. и авт. вступ. ст. А. И. Доватур, Ф. Х. Кессиди ; примеч. В. В. Бибихина и др.]. – 1983. С. 376.

Что же заставляет общество, отдельных его членов подчиниться воле властвующего? Единого ответа здесь нет. Для каждого члена общества причины могут быть различны, однако, основными являются необходимость достижения определенных целей (например, поддержание порядка, обеспечение безопасности, определенная комфортность жизнедеятельности и др.), страх по поводу применения мер принуждения, авторитет властвующего и другие.

Эффективное управление напрямую зависит от знания того, как лучше поступить в конкретной ситуации, способности провести все это в жизнь. Такими знаниями обладают далеко не все, и далеко не все хотят заниматься решением вопросов эффективной организации, функционирования общества¹. Таким образом, члены общества выбирают (формируют) того, кто будет за них решать жизненные вопросы.

Как справедливо отмечается в научной литературе, для любого общества, коллектива характерно не только единство, но и определенные различия в воле отдельных членов, которые могут сыграть роль противоречий, а, значит, являются фактором риска начала борьбы и распада этого коллектива. В связи с этим, с целью самосохранения необходимо установить законные способы, правила разрешения таких противоречий, конфликтов. Эти правила как раз и устанавливаются властвующим и носят обязательный характер². Любой коллектив, члены которого имеют различные интересы, нуждается в управлении³.

Этим, в частности, обусловлены такие характеристики власти, как обывание, принуждение. Последние существуют как средства обеспечения воли властвующего, отражающей общую волю социального коллектива. Отметим, что авторитет властвующего достаточно слабое средство обеспечения воли, поэтому принуждение, являющееся наиболее эффективным обеспечительным средством, обязательно для общества.

При этом, стоит указать, что меры государственного принуждения обладают достаточно жестким характером и всегда находят нормативно-правовое закрепление (например, меры административного принуждения установлены, в частности, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, меры уголовного принуждения – Уголовным кодексом Российской Федерации, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, некоторые принудительные меры находят свое нормативное закрепление в Федеральном законе «О полиции» и т.д.).

¹ Ильин А.В. Конституционное право России: авторский курс / А.В. Ильин. – Москва: Эксмо, 2022. С. 59.

² Чиркин В.Е. Современные модели публичной власти // Труды Института государства и права РАН. № 3. 2013. С. 44.

³ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. № 7 (151). 2009. С. 4.

Таким образом, первопричиной власти является необходимость в согласованных действиях социального коллектива, что позволяет объединить усилия всех его участников и подчинить их поведение, деятельность воле властвующего с целью достижения общественно значимых целей. Социальная власть и организованная общность людей, которой могут быть, как различные объединения людей, так и государство в целом, неотделимы друг от друга¹. Как указал В.Е. Чиркин: «социальная власть – явление, имманентно присущее коллективу»².

Именно власть способна обеспечить жизнеспособность государства, общества, коллектива, упорядочить, организовать общественные отношения. При этом, она всегда представляет собой осознанное, волевое воздействие, обусловленное необходимостью выполнения общих дел и имеющее целью удовлетворение общих интересов.

Власть является отличительным признаком и любого государства. В этом случае она носит политический характер, то есть она получает относительную самостоятельность от других видов общественной деятельности и становится «над обществом», распространяется на все общество³. Она подразумевает возможность воздействия на все общество и общественные процессы с помощью определенных способов.

- Политическая власть обладает такими важными характеристиками, как:
- характерна для человеческого общества;
 - это воля, выраженная в политике;
 - имеет территориальный предел своего действия;
 - своей целью имеет обеспечение порядка в определённом обществе;
 - ее реализация осуществляется специальными субъектами.

Отметим, что в демократическом государстве политическая власть должна обладать такими характеристиками, как легитимность и легальность.

Разновидностью политической власти является государственная власть. Именно она – ядро политической власти. Однако следует учитывать, что самостоятельно она не заполняет структуру политической власти, так как помимо ее составляющими являются, например, муниципальная власть, власть политической партии.

¹ Самойлюк Р.Н. Соотношение государственной и публичной власти // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. № 4. 2015. С. 28.

² Чиркин В.Е. Современные модели публичной власти // Труды Института государства и права РАН. № 3. 2013. С. 43.

³ Самойлюк Р.Н. Понятие, признаки и сущность государственной власти // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. № 4. 2015. С. 17.

Что же такое государственная власть? Мнений на этот счет в научном сообществе множество. Приведем наиболее удачное, на наш взгляд. Так, В.Е. Чиркин приводит следующее определение государственной власти: «это возникающее на основе социальной асимметрии в обществе и обусловленное потребностями управления им социальное волевое отношение, в котором одной из сторон является особый политический субъект – государство, его орган, должностное лицо»¹.

Не стоит отождествлять государственную власть с системой специальных органов, через деятельность которых она реализуется. Анализ конституционных норм (в частности, ст. 10, ст. 11 Конституции РФ и др.) позволяет резюмировать, что государственная власть – это больше система определенных полномочий, которые реализуются указанными выше органами (например, главой государства, правительством и др.). Данную позицию отражает и приведенное выше определение государственной власти.

Государственной власти присущи некоторые признаки, среди которых считаем необходимым выделить следующие:

– государственная власть является разновидностью власти социальной (рис. 1), то есть власти, присущей человеческому обществу, а ее целью является упорядочение общественных отношений;



Рисунок 1

– государственная власть представляет интересы всего общества, а не какой-то отдельной группы людей (как это свойственно, например, политической партии, отражающей интересы отдельного социального коллектива);

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2005. С. 16.

– государственная власть обладает легитимным характером, то есть эта власть признана обществом, народом. Народ признает ее возможность устанавливать обязательные для этого общества требования, «дает согласие» подчиниться ее воле. Как следствие, такая власть обладает авторитетом у населения¹;

– государственная власть является легальной, то есть законной. Она основана на определенных правилах, закрепленных в конституции, законах (например, в гл. 1, 4-7 Конституции РФ, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и др.). Органы государственной власти, соответствующие должностные лица должны наделяться властными полномочиями в соответствии с теми процедурами, что находят свое закрепление в конституции и иных нормативных правовых актах. Указанные процедуры в демократических государствах предполагают участие в них народа (например, процедура выборов).

Легальность власти также означает невозможность выхода государственной власти за пределы своих полномочий, невозможность вмешательства в ту сферу отношений, которую она не может регулировать, а также легальность форм и методов государственной деятельности²;

– государственная власть обладает суверенитетом, который распространяется на всю территорию государства и наиболее ярко выражен в отношениях с другими государствами.

Закрепляя суверенитет в качестве одной из основ конституционного строя (ч. 1 ст. 4), Конституция РФ не дает его определения. В научной, учебной литературе отмечается, что он представляет выражение средоточия государственной власти, связан с такими ее характеристиками, как независимость, верховенство³.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, суверенитет является качественным признаком Российской Федерации как государства, характеризующим ее конституционно-правовой статус. Суверенитет предполагает прежде всего верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти на его территории, а также независимость в международном общении⁴.

¹ Самойлюк Р.Н. Понятие, признаки и сущность государственной власти // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. № 4. 2015. С. 23.

² Там же.

³ Ильин А.В. Конституционное право России: авторский курс / А.В. Ильин. – Москва: Эксмо, 2022. С. 96.

⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Пост. Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 № 10-п // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 13.01.2023.

При этом, необходимо понимать, что суверенитет Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью (то есть, не предполагает суверенитета субъектов Российской Федерации)¹. Конституционные нормы (ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 11 Конституции РФ) достаточно четко указывают на единство системы государственной власти, на отсутствие особой, суверенной государственной власти у субъекта РФ и лишь на государственную власть **в субъектах РФ**.

Как следует понимать верховенство и независимость государственной власти? Прежде всего, верховенство выражается в способности власти устанавливать правила поведения (принимать правовые нормы), обязательные для соблюдения всеми на той территории, на которой действует эта власть. Через них государство выражает свою волю.

Так, например, федеральные конституционные законы, федеральные законы, принятые Федеральным Собранием РФ, обладающим государственной властью, обязательны для соблюдения на всей территории Российской Федерации.

Независимость как элемент суверенитета предполагает возможность самостоятельного принятия решений. Для этого государству не нужно согласия других. Более того, решения принимаются такие и таким образом, как определило для себя государство;

– реализация государственной власти осуществляется через деятельность специальных субъектов. В качестве таковых выступает весь государственный аппарат, состоящий из совокупности государственных органов (должностных лиц), образующих единую систему.

Отметим, что в современных демократических государствах система органов государственной власти основана на принципе разделения власти на три ветви (законодательную, исполнительную, судебную). Данный принцип находит свое закрепление и в Конституции РФ (ст. 10) в качестве одной из основ конституционного строя.

В самом общем виде его суть заключается в том, что каждая из ветвей власти является самостоятельной, независимой от двух других, но в то же время взаимосвязанной и взаимодействующей с ними, и представлена соответствующими органами со строго определенной компетенцией, функциями.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Пост. Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 № 10-п // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 13.01.2023.

Так, например, Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет законодательную власть, т.е. принимает законы, Правительство Российской Федерации - исполнительную власть, т.е. осуществляет практическую реализацию законов, Верховный Суд Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации, иные суды осуществляют правосудие. В то же время существуют государственные органы, входящие в государственный аппарат, но не относящиеся ни к одной ветви власти. К таковым, например, относятся Президент Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.;

– как отмечалось ранее, власть предполагает подчинение определенной воле. Это в полной мере распространяется и на государственную власть. Государственная воля находит свое выражение, в частности, в различных нормативных правовых актах, устанавливающих правила, соблюдение которых обеспечивается с помощью защитных мер.

Именно посредством правовых норм государство показывает, какое поведение требуется от субъекта подчинения, какие последствия могут быть в результате нарушения установленных правил, тем самым, нормы «способствуют развитию общества в нужном для государственной власти направлении»¹.

Государство обеспечивает соблюдение установленных им правил посредством применения к лицу, не желающему их соблюдать, мер государственного принуждения.

Так, например, если гражданин не желает соблюдать установленное государством правило дорожного движения, подчиняться государственной воле, к нему уполномоченным должностным лицом (органом) будут применены меры государственного принуждения (они выступают защитным средством).

Допустим, лицо управляет транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения. Подобное деяние запрещено государством. Нарушая установленный запрет, а равно государственную волю, гражданин совершает административное правонарушение или даже уголовное преступление (в зависимости от обстоятельств содеянного), в связи с чем, к нему сотрудником ГИБДД (представителем власти) будут применены меры административного (государственного) принуждения (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях), а далее суд привлечет виновного к административной ответственности и назначит ему административное наказание (административный штраф, лишение специального права).

¹ Носов С.И. О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти» // Гражданин и право. № 5. 2007. С. 3.

Таким образом, государственная воля поддерживается силой государственного принуждения. Отметим, что метод принуждения не является единственным методом управления. К таковым также может быть отнесен и метод убеждения, который заключается в применении различных правовых, организационных мер, приемов, способов влияния на участников отношений в целях побуждения их к нужному поведению. Более того, такой метод выступает в качестве основного. Государство воздействует на сознание и поведение людей, убеждая их в необходимости сознательного выполнения установленных правил и государственных решений. Так у человека создаются внутренние моральные стимулы, потребность правомерного поведения¹;

– государственная воля может быть выражена через принятие различных нормативных правовых актов, устанавливающих общеобязательные правила поведения (т.е. посредством правотворчества). В то же время государственная власть опосредована правом.

Такие акты направлены на удовлетворение объективных социальных потребностей и интересов всего общества. Они принимаются специальными субъектами, уполномоченными государством, обладают общеобязательным характером, их соблюдение поддерживаются силой государственного принуждения.

Эти акты устанавливают правила, обязательные для исполнения всеми, кому они адресованы. За нарушение установленных правил может наступить юридическая ответственность (административная, уголовная, иной вид ответственности в зависимости от характера правонарушения).

Как уже было отмечено, правом принятия нормативных правовых актов обладают уполномоченные на то субъекты правотворчества (и это не только органы законодательной власти, но и органы иных ветвей власти). Так, например, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации принимает такие нормативные правовые акты, как законы (федеральные конституционные законы, федеральные законы), Правительство Российской Федерации принимает постановления, федеральные министерства – приказы, инструкции, иные акты подзаконного характера. Все они носят общеобязательный характер;

– государственная власть характерна для определенного государства, а для государства в свою очередь – определенная территория. Соответственно и для государственной власти характерны какие-то территориальные пределы ее

¹ Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 1 (1). С. 259.

действия. Иными словами, государственная воля распространяется исключительно на определенную территорию. Государственная власть возникает и функционирует в пределах государства как территориальной организации людей и ограничена его границами (сухопутными, водными, воздушными);

– одной из характеристик государственной власти является то, что она является властью публичной, или властью, «выделенной из общества», исходящей от него, от всего народа. Это власть, представляющая и защищающая интересы всего общества, всех его индивидов, а значит, и государства в целом.

Понятия «государственная власть» и «публичная власть» взаимосвязаны, но они не идентичны, не совпадают по объему. Второе понятие шире первого, включает его в свою структуру, однако более подробно этот вопрос исследуем ниже.

Подводя промежуточный итог, мы можем отметить, что государственная власть, являясь особым видом социальной власти, осуществляется в определенных территориальных пределах, обладает такими свойствами, как верховенство, суверенитет и предполагает способность специальных субъектов оказывать воздействие волевого характера на общество с целью его организации, удовлетворения общих интересов и потребностей.

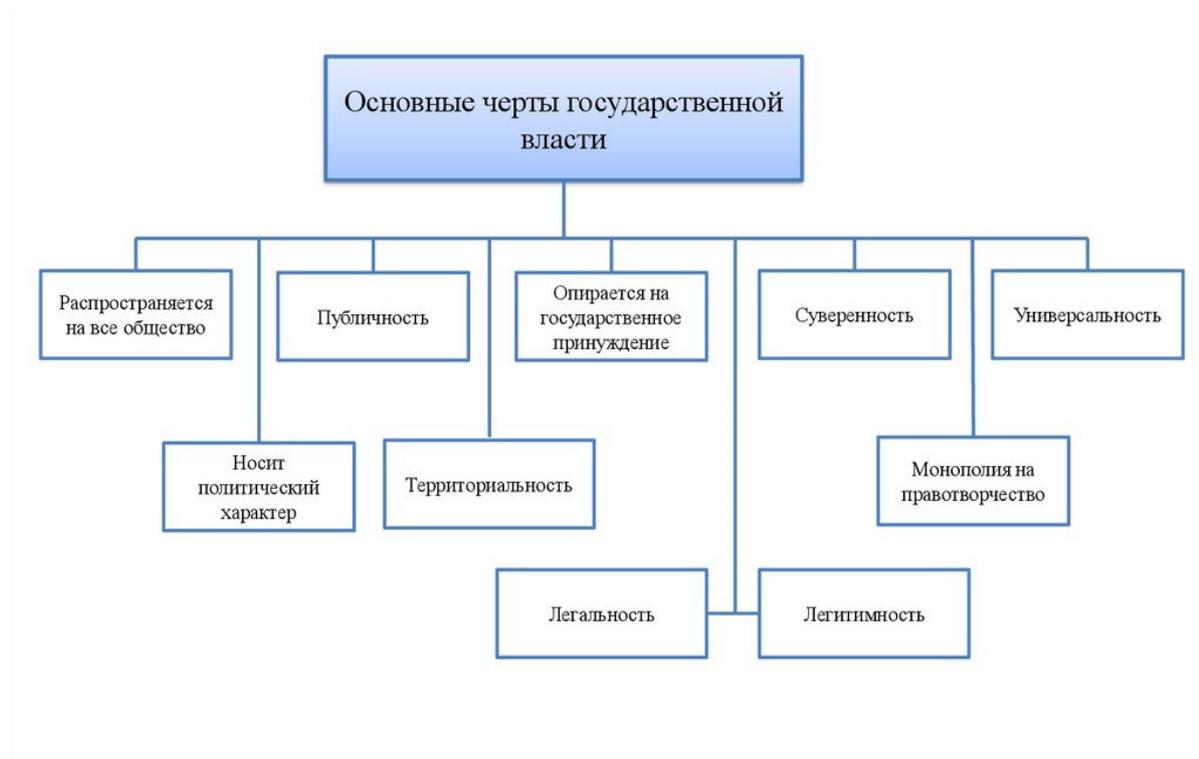


Рисунок 2

В июле 2020 года в Конституцию Российской Федерации 1993 г. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ¹ были внесены изменения, направленные на совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти. Так в конституции появился термин «публичная власть». До этого момента она содержала только такие термины, как «власть», «власть народа», «государственная власть», «законодательная, исполнительная и судебная власть».

Что же такое «публичная власть» и как соотносится с государственной властью? Отметим, что данный термин известен со времен Древнего Рима, жители которого применяли его ко всему, что являлось государственным или общественным, тем самым отождествляли эти понятия. Схожего мнения придерживались некоторые ученые дореволюционного периода, встретить его можно и в современный период.

Отметим, единого мнения среди ученых на сегодняшний день относительно понятия публичной власти не существует. Одни авторы отождествляют ее с государственной властью, другие, напротив, утверждают о разности этих понятий. Наиболее интересной и близкой в рамках освещения данного вопроса нам видится позиция известного ученого В. Е. Чиркина. Приведем основные позиции автора по данному вопросу.

В. Е. Чиркин считал, и с этим сложно не согласиться, что любой социальный коллектив (различные объединения людей), обладающий более или менее постоянным характером, нуждается в управлении им. Отсутствие руководства коллективом приведет неминуемо к его распаду. Для устойчивого социального коллектива руководство перерастает во власть².

По его мнению, публичная власть характерна не для любых коллективов, а лишь для территориальных публичных коллективов, которые в свою очередь создают различные территориальные публично-правовые образования, среди которых ученый выделял само государство (общество), субъект федерации, территориальную автономию и муниципальное образование³. В них существуют иные властные отношения, формы принуждения, чем те, что присущи власти общественной (существующей в общественных объединениях).

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 18.01.2023.

² Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. № 7 (151). 2009. С. 8.

³ Там же.

В таких коллективах также возникает потребность в организации выполнения общих дел, в управлении, т.е. потребность во власти (социальной публичной власти). Публичная власть производна от всего народа (населения) того или иного территориального публичного коллектива.

При этом, автор уверен, что такую власть нельзя отождествлять с государственной властью. Государственная власть является одной из форм публичной власти и не просто формой, а высшей формой публичной власти. Обусловлено это следующим: источником такой власти является весь народ; эта власть является суверенной; только ей под силу регулирование всех вопросов жизнедеятельности общества; только она имеет возможность наделять полномочиями другие публичные территориальные коллективы¹.

Последнее, в частности, выражается в том, что функционирование органов местного самоуправления осуществляется в рамках и пределах, установленных самим государством. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает вопросы местного значения для каждого вида муниципального образования. Они и есть выражение власти соответствующих территориальных образований, но при этом власти единой – публичной.

Интересно мнение В. Е. Чиркина о том, что публичная власть субъекта Российской Федерации в пределах его предметов ведения не является государственной властью в связи с тем, что он представляет собой не суверенное государство, а государственное образование, и в нем соответственно осуществляется государствозподобная несuverенная публичная власть².

Совершенно точно, что эта власть не суверенна, иначе была бы не одна государственная власть в России, а 90 (с учетом существующих 89 субъектов Российской Федерации). Кроме того, при таком положении дел субъект Российской Федерации имел бы право на сепессию, что абсолютно недопустимо по российскому законодательству.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, суверенитет Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти. А вся полнота государственной власти субъекта Российской Федерации в указанных пределах не означает, что такую власть она осуществляет в качестве суверенного государства, поскольку соответствующие полномочия проистекают не из

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. № 7 (151). 2009. С. 9.

² Там же. С. 11.

волеизъявления субъектов, а из Конституции Российской Федерации как высшего акта суверенной власти всего многонационального народа России¹.

Что же касается таких территориальных публичных коллективов как муниципальные образования, то в них осуществляется публичная власть (негосударственная муниципальная публичная власть), источником которого является соответствующий народ (население). Статья 12 Конституции Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, уточняет, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»². Однако они всегда функционируют наряду с органами государственной власти, имея неодинаковые полномочия.

Как справедливо отмечается в литературе, такая разновидность публичной власти как муниципальная власть наиболее приближена к населению и совместно с властью государственной позволяет достигнуть цели экономического, социального, культурного национального развития нашей страны³.

Как уже было отмечено выше, в тексте измененной в 2020 г. Конституции Российской Федерации впервые появились такие термины, как «публичная власть», «единая система публичной власти» (часть 1 статьи 67, часть 2 статьи 80, часть 3 статьи 132 и др.). При этом, определений данных терминов в тексте конституции не содержится, но имеется указание на органы местного самоуправления и органы государственной власти как на составляющие единой системы публичной власти в Российской Федерации (в ч. 3 ст. 132).

За внесением в текст Конституцию России новейших поправок последовал процесс приведения в соответствие с ней текущего законодательства. В частности, в декабре 2020 года был принят Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации»⁴, в декабре 2021 года – Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Пост. Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 № 10-П // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 18.01.2023.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020) // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 18.01.2023.

³ Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 16.

⁴ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 18.01.2023.

Российской Федерации»¹ и др. Также в нижнюю палату российского парламента в декабре 2021 г. был внесен проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»². «Обновленное» законодательство стало проливать свет на вопрос о том, что же составляет систему публичной власти.

Так, Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации», не давая определения публичной власти, закрепил понятие единой системы публичной власти. Под последней понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности. Это положение во многом согласуется с той позицией, что мы приводили выше.

О «публичной власти» неоднократно высказывался и Конституционный Суд Российской Федерации. Так, например, давая в марте 2020 г. заключение о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации и порядка вступления в силу его отдельных положений, Суд указал, что, несмотря на то, что принцип единой публичной власти напрямую не закреплен нормами первой главы Конституции РФ («Основы конституционного строя»), он органично вытекает из многих положений, содержащихся в преамбуле, в статьях 1, 2, 3, 4 во взаимосвязи с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ. Орган конституционного контроля подчеркнул взаимосвязь и производность термина «единая система публичной власти» от «государства» как политического союза многонационального российского народа, осуществляющего свою власть на всей территории страны. При этом, такая суверенная власть функционирует как единое системное целое, имея различные организационные формы, обозначенные в статьях 10, 11, 12 Конституции РФ³.

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 18.01.2023.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект федер. закона № 40361-8 // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 18.01.2023.

³ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 № 1-3 // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 19.01.2023.

Действительно, закрепленные в указанных статьях конституции разновидности публичной власти, специфика территориального устройства нашего государства подразумевают и предполагают некоторые особенности структуры публичной власти и различные организационные формы ее реализации¹. Такая система предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого в целях удовлетворения потребностей нашего общества.

Приведенное в пример Заключение Конституционного Суда Российской Федерации отнюдь не единственное решение, в котором он излагает свое мнение относительно содержания анализируемых нами категорий. Так, в Постановлении от 24.01.1997 № 1-П, Постановлении от 15.01.1998 № 3-П, Постановлении от 02.04.2002 № 7-П Суд указывал на территориальное устройство государства как основу организации публичной власти, на местное самоуправление как разновидность публичной власти².

Стоит отметить, что в научном сообществе имеется мнение, что официальное закрепление категории «публичная власть» в конституционных нормах повлекло за собой некоторые сложности и неясности относительно соотношения государственной, муниципальной и публичной власти³. В связи с этим, некоторым авторам видится предпочтительным вариант закрепления анализируемой категории в первой главе Конституции России, также данным понятием должны быть связаны все уровни публичной власти. Во многом разделяя указанную точку зрения (в части предпочтительности изначального закрепления в первой главе), отметим, что глава первая Конституции России не подлежит изменению, в связи с чем, полагаем, «законодатель», стремясь найти единый для всех органов государственной и муниципальной власти термин, внес

¹ Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 10.

² По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Пост. Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 № 1-П; По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: Пост. Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 № 3-П; По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Пост. Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 № 7-П // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 19.01.2023.

³ Старилов Ю.Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Современные проблемы и стратегии законотворчества. 2020. № 1. С. 23-24.

поправки в иные конституционные положения, подлежащие изменению и дополнению.

Таким образом, резюмируя сказанное, отметим, что Конституция Российской Федерации, закрепляя положение о многонациональном народе как единственном источнике власти, гарантирует осуществление публичной власти в различных формах¹. Таковыми формами, в частности, выступает государственная власть и муниципальная власть.

Конституция Российской Федерации указывает на существование единой системы публичной власти, включающей в себя соответственно совокупность взаимодействующих органов государственной власти (федеральных и субъектов Российской Федерации), иных государственных органов и органов местного самоуправления.

То есть, для публичной власти как власти народа, проживающего на определенной территории, характерно ее осуществление в различных формах и на различных уровнях: на уровне всего государства (общества), на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований. Как писал В. Е. Чиркин: «власть каждого коллектива – одно из звеньев публичной власти всего российского многонационального народа»².

При этом, государственная власть, являясь особым видом социальной власти, осуществляется в определенных территориальных пределах, обладает такими свойствами, как верховенство, суверенитет и предполагает способность специальных субъектов оказывать воздействие волевого характера на общество с целью его организации, удовлетворения общих интересов и потребностей.

Социальная власть (например, государственная власть как ее разновидность) и организованная общность людей (например, все российское общество) неотделимы друг от друга. Первопричиной власти является необходимость в согласованных действиях социального коллектива, что позволяет объединить усилия всех его участников и подчинить их поведение, деятельность воле властвующего с целью достижения общественно значимых целей.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Пост. Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 № 32-П // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 19.01.2023.

² Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. № 7 (151). 2009. С. 13.

1.2. Система органов государственной власти в Российской Федерации

Отечественная конституция указывает на существование единой системы публичной власти (ст. 80, ст. 132 Конституции РФ). Данная система, как нам удалось выяснить в предыдущей части работы, включает в себя совокупность взаимодействующих органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления. Целью такого взаимодействия является удовлетворение интересов населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). В свою очередь органы государственной власти также образуют некую систему, которую в данной части настоящей работы мы попытаемся определить и исследовать.

Что же следует понимать под системой? Обратившись к философскому словарю, отметим, что под системой (от греч. – целое, составленное из частей) следует понимать совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство¹. Очевидно, что главную роль в понимании «системы» играет «элемент», участвующий в ее создании. Без элемента нет системы. Таким образом, становится понятным, что система дает представление об определенной совокупности элементов, функционирующих во взаимосвязи и единстве.

В Конституции России упоминается о единстве системы государственной власти, на которой основано федеративное устройство России (ч. 3 ст. 5 Конституции России). Что же следует понимать под системой государственной власти? При ее характеристике часто употребляется такой термин, как «система органов государственной власти». Во многом это объясняется тем, что власть, в данном случае исходящая от единственного ее источника – народа, реализуется посредством деятельности представителей народа (выборных и формируемых ими органов власти).

При этом, стоит указать, что в научной литературе существует мнение о разности таких понятий, как «система государственной власти» и «система органов государственной власти». Так, например, С. В. Нарутто считает, что в содержание первого понятия включаются признаки и свойства власти, принципы и механизм ее осуществления, условия деятельности системы органов государственной власти². Иными словами, указанные понятия соотносятся как общее и частное.

¹ Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. [Электронный ресурс] // Сов. Энциклопедия. Москва, 1983. URL: <http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/philosophical/index.htm> Дата обращения: 11.02.2023.

² Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы: Монография / С.В. Нарутто // Хабаровск: Хабар. гос. акад. экономики и права, 2001. С. 120.

На наш взгляд, единство системы государственной власти реализуется в единстве системы органов государственной власти. Обобщенно элементами системы государственной власти выступают государственные органы, выполняющие государственно-значимые функции в интересах народа. Такие органы могут представлять интересы всего общества (населения страны) или его части (населения субъекта РФ. Так, например, ч. 2 ст. 77 Конституции России указывает на единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, которую образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Что касается системы органов государственной власти, то в это понятие включается вся совокупность органов государственной власти, деятельность которых направлена на реализацию функций государства.

Далее считаем необходимым определиться с понятием государственного органа. Прежде, в общем виде обозначим его признаки:

- учреждается государством и действует от его имени;
- является частью государственного аппарата;
- через его деятельность реализуются государственные функции;
- его деятельность направлена на реализацию публичного интереса;
- обладает собственной, установленной нормативными правовыми актами компетенцией;
- за свою деятельность несет ответственность.

Таким образом, в теоретическом смысле под государственным органом следует понимать организованную часть государственного аппарата, учрежденную в порядке, установленном законодательством, наделенную собственной компетенцией, необходимой для реализации государственных функций в целях удовлетворения публичного интереса. Государственные органы в своей совокупности образуют единое организационное целое – государственный аппарат.

Отметим, что в положениях Конституции Российской Федерации содержится как понятие «государственный орган» (например, ч. 2 ст. 120 Конституции РФ), так и «орган государственной власти» (например, ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Тождественные ли это понятия?

Несмотря на большое количество имеющихся научных исследований и попытки ученых ответить на данный вопрос, однозначного ответа так и не существует. Не дает четкого ответа на этот вопрос и действующее законодательство.

Отметим, что на практике указанные понятия часто используются как синонимы. В обоснование данной позиции приводится тот факт, что так или иначе любой государственный орган наделен властными полномочиями. Как

отмечает профессор С. А. Авакьян, «у государственного органа, не названного органом государственной власти, все равно есть властные функции, он действует от имени государства и т.д.»¹.

Обратимся к действующему законодательству. В частности, к Федеральному закону «О Государственном Совете Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2)², который, закрепляя понятие единой системы публичной власти, указывает на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы. Это наталкивает на мысль о том, что помимо органов государственной власти есть еще государственные органы, не являющиеся таковыми, и позволяет сделать вывод, что между понятием «орган государственной власти» и «государственный орган» существуют некие тонкие, но все же различия.

В развитие данного вывода обратим внимание еще на один Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Согласно его положениям (ст. 1), «государственные органы – это органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации»³.

Принимая во внимание положения ст. 10 Конституции РФ, закрепляющей всем известный принцип разделения властей, а также ст. 11 Конституции РФ, действительно сложно отнести ряд органов (например, Счетную палату РФ, Следственный комитет РФ, Прокуратуру РФ и др.) к органам государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной), но вполне очевидно, что это органы государства (государственные органы с особым правовым статусом).

По справедливому мнению некоторых авторов, деятельность государства сложна и многогранна, и оно не может ограничиваться созданием только органов, относящихся к трем известным ветвям государственной власти. Ему

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: [учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция»]. Т. 2 / С. А. Авакьян ; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юридический фак. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2010. С. 399.

² О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 20.01.2023.

³ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 9 февраля 2009 № 8-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 20.01.2023.

необходимо формировать также органы, которые будут обеспечивать выполнение иных функций, находящиеся за пределами компетенции законодательных, исполнительных, судебных органов власти. Речь идет о государственных органах, которые не являются органами государственной власти и наделены соответствующими полномочиями, в том числе и властного характера¹.

В этой связи, отметим, что в науке сложилось мнение относительно того, что есть общее, более широкое понятие «государственные органы», охватывающее и органы государственной власти, и иные государственные органы (совещательные, вспомогательные и др.). Орган государственной власти можно назвать государственным органом, но не всякий государственный орган можно определить как орган государственной власти.

Построение и функционирование системы органов государственной власти в России осуществляется с учетом федеративного устройства страны и конституционного принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Иными словами, рассуждая об указанных принципах, нужно отметить, что государственная власть представлена системой соответствующих органов, которые могут быть разделены как по вертикали (на федеральные и органы субъектов РФ), так и по горизонтали (на законодательные, исполнительные и судебные).

Анализируя деление органов государственной власти на федеральные и субъектов РФ, необходимо отметить, что оно выступает важнейшим фактором эффективности функционирования всей системы органов государственной власти. Субъекты Федерации самостоятельны в вопросах установления системы органов государственной власти данных территориальных образований. При этом, они должны ориентироваться на общие принципы организации органов государственной власти (базовые принципы установлены федеральным законодательством). В субъектах Российской Федерации не может быть другой модели построения государственной власти, чем в Федерации².

Единство системы государственной власти, на котором основано федеративное устройство России, проявляется, в частности, в определенной структурной схожести федеральных и региональных органов государственной власти. Отметим, что исполнительная власть вообще организована таким образом, что она «сложена в систему, в рамках которой при необходимости стираются границы между федеральными и региональными органами власти»³. Как

¹ Конституционное право: учебник для бакалавров: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности и направлению подготовки «Юриспруденция» / [М.В. Варлен и др.]; отв. ред. В.И. Фадеев. – Москва: Проспект, 2015. С. 319.

² Ильин А.В. Конституционное право России: авторский курс / А.В. Ильин. – Москва: Эксмо, 2022. С. 405.

³ Там же. С. 401.

указал Б. В. Россинский, «вся совокупность исполнительных органов должна быть единым вертикальным субординационным образованием»¹.

Отметим также, что российский федерализм основан, среди прочего, на разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Опираясь на положения ст. 71, ст. 72 и ст. 73 Конституции РФ, возможно выделить предметы исключительного ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации (в последнем случае применяется остаточный принцип).

Рассматривая деление органов государственной власти по горизонтали (на законодательные, исполнительные и судебные), необходимо отметить, что единство системы в данном случае проявляется в функционировании самостоятельных, но в то же время находящихся в постоянном необходимом взаимодействии органов различных ветвей единой государственной власти. Разделение функций, полномочий между органами различных ветвей власти необходимо и позволяет понять, кто вправе или должен принимать конкретные решения, выполнять определённые функции.

Солидарны с теми учеными, которые утверждают, что не совсем верно говорить о разделении властей, так как государственная власть одна (несколько государственных властей быть не может), однако внутри себя она делится на ветви². Ветви власти – это лишь разновидности единой власти, обусловленные функциональным предназначением, и целесообразнее было бы говорить скорее о разделении власти, а не властей.

Как справедливо отмечается в научной и учебной литературе, единство государственной власти и разделение ее на триаду ветвей не противоречат друг другу, а абсолютно сочетаются в условиях демократического режима³. Единство государственной власти должно пониматься как единство в многообразии («вертикаль» и «горизонталь» государственной власти).

Конституция Российской Федерации является тем нормативным правовым актом, который выступает неким правовым «фиксатором» системы органов государственной власти в России, при этом, достаточно подробно регулирует правовой статус лишь высших органов государственной власти (Феде-

¹ Россинский Б.В. Исполнительные органы в системе публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. № 2. 2022. С. 40.

² Ильин А.В. Конституционное право России: авторский курс / А.В. Ильин. – Москва: Эксмо, 2022. С. 111.

³ Воробьева В.А. Государственная власть как уровень публичной власти // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 1. С. 149.

рального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и др.). Так, например, ее нормы напрямую не называют федеральные органы исполнительной власти (за исключением Правительства Российской Федерации), органы государственной власти субъектов РФ.

Это обусловлено тем, что такая система должна быть относительно гибкой, способной реагировать на изменения во внешней среде и потребности общества. Так, правовой статус федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств) по большей части регулируется указами Президента Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации, и в случае необходимости система таких органов может быть скорректирована без изменения конституционных норм. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе конституционных положений, положений федерального закона, устанавливающего общие принципы организации указанных органов, определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

В рамках обозначенного в названии данной части работы вопроса приведем характеристику таких элементов системы публичной власти, как органы государственной власти. Начнем с характеристики федеральных органов государственной власти.

Опираясь на конституционные положения (ст. 10, 11 Конституции РФ), в качестве таковых необходимо назвать Президента Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственную Думу), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Правовой статус данных органов власти регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами (например, ФКЗ от 06.11.2020 г. «О Правительстве Российской Федерации», ФКЗ от 31.12.1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» и др.), федеральными законами (например, ФЗ от 08.05.1994 г. «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др.), иными нормативными правовыми актами (например, Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»).

Законодательная власть на федеральном уровне представлена Федеральным Собранием, которое имеет двухпалатную структуру (включает Совет Федерации и Государственную Думу). Первая палата состоит из сенаторов, общее число которых не установлено Конституцией Российской Федерации, но определяется числом представителей от регионов (по два от каждого субъекта

РФ), числом представителей, которых может назначить Президент РФ (не более 30 представителей Российской Федерации). Кроме того, в состав российского парламента может входить глава государства, который прекратил исполнение своих полномочий.

Отметим, что обозначенный выше состав Совета Федерации существовал не всегда. Так, сенаторы в лице представителей Российской Федерации дополнили состав Совета Федерации только в 2014 году (когда в конституцию были внесены соответствующие изменения). Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹ установил, что не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – это представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ. А Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» увеличил президентскую квоту до 30 человек и сделал возможным участие Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, в качестве сенатора Российской Федерации².

Другая палата российского парламента (Государственная Дума) состоит из депутатов, избираемых гражданами Российской Федерации. Количество депутатов – 450. На выборах депутатов Государственной Думы применяется смешанная система, суть которой заключается в том, что половина депутатов (225) избирается по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), а другая половина (225) – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов (мандаты распределяются между списками кандидатов от политических партий)³.

Исполнительную власть в России осуществляет Правительство Российской Федерации. При этом, согласно новейшим конституционным поправкам делает это оно под общим руководством Президента Российской Федерации

¹ О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 21.01.2023.

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 21.01.2023.

³ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 21.01.2023.

(ч. 1 ст. 110 Конституции РФ), что особо роднит главу государства с исполнительной властью. В состав Правительства Российской Федерации входят Председатель Правительства Российской Федерации, его заместители и федеральные министры. Правительство Российской Федерации формируется Президентом Российской Федерации при участии Государственной Думы (утверждает кандидатуры членов Правительства РФ, представленные главой государства и Председателем Правительства РФ) и Совета Федерации (осуществляет консультирование по кандидатурам на должности федеральных министров так называемого «силового» блока).

Правительство РФ не единственный федеральный орган, который осуществляет исполнительную власть в России. Помимо его, исполнительную власть осуществляют и иные федеральные органы (ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹), которые в своей совокупности образуют определенную систему. На сегодняшний день эта система определена Указом Президента РФ². Согласно ему, в нее входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, имеющие различные функции.

От системы (под ней понимают совокупность видов органов исполнительной власти) следует отличать структуру федеральных органов исполнительной власти (представляет собой конкретный перечень органов исполнительной власти). В настоящее время она утверждена Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»³. Руководство деятельностью указанных выше органов осуществляет Президент Российской Федерации (а именно, органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, иностранных дел и др.) или Правительство Российской Федерации (органов, ведающих вопросами здравоохранения, культуры и др.). Отметим, что структура исполнительной власти иерархична, в ней действует соподчиненность низших звеньев высшим⁴.

Судебная власть самостоятельна и независима от законодательной и исполнительной ветвей власти, осуществляется судами. Судебная система Рос-

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 6 ноября 2020 № 4-ФКЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 21.01.2023.

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 № 314 // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 21.01.2023.

³ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 января 2020 № 21 // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 21.01.2023.

⁴ Конституция Российской Федерации: Комментарий / [Абова Т. Е. и др.]; Под общ. ред. Б.Н. Топорнина и др. – Москва: Юрид. лит., 1994. С. 96.

сии установлена Конституцией Российской Федерации, ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹. Согласно последнему, судебную систему образуют федеральные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. К первым относятся Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, а также кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды. Установлено, что судебная власть осуществляется посредством пяти видов судопроизводства: конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ).

Какое же место занимает в системе органов государственной власти Президент Российской Федерации? В науке давно существует мнение, что по своей природе его полномочия носят исполнительно-распорядительный характер, а сам глава государства фактически возглавляет исполнительную власть². На это также косвенно указывает законодательство, в частности ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации, ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и др. При этом, отметим, что прямо Конституция Российской Федерации не устанавливает принадлежность Президента РФ ни к одной из ветвей власти.

Об интеграции президентской власти в структуру исполнительной позволяет говорить достаточно широкий объем полномочий главы государства в сфере исполнительной власти, его фактическое влияние на нее (в частности, участие в формировании, руководство деятельностью, принятие решения об отставке Правительства РФ и др.).

Заслуживает должного внимания также мнение, согласно которому глава государства осуществляет все направления государственной власти вместе (законодательное, исполнительное и судебное). Так, например, помилование рассматривается в качестве проявления судебной власти, право законода-

¹ О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон от 31 декабря 1996 № 1-ФКЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 23.01.2023.

² Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник / М.Н. Марченко; Московский Государственный Университет им. М.В. Ломоносова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2019. С. 294.

тельной инициативы, «вето» президента – в качестве проявлений законодательной власти, руководство внешней и внутренней политикой государства – проявление исполнительной власти¹.

Таким образом, мы можем резюмировать, что Президент Российской Федерации, осуществляя государственную власть, обладает полномочиями в различных ее направлениях, но большая часть его конституционных полномочий все-таки в сфере исполнительной власти. При этом, глава государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Не стоит забывать, что государственные органы, не названные органами государственной власти, также составляют элемент единой системы публичной власти. К таковым можно отнести Государственный Совет Российской Федерации, Прокуратуру Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Они во взаимосвязи с другими элементами системы публичной власти осуществляют скоординированные и согласованные действия, отвечающие всем конституционным принципам и направленные на создание условий для социально-экономического развития государства.

На основе анализа законодательства отметим, что оно определяет указанные органы следующим образом: в частности, согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»² Государственный Совет определяется как конституционный государственный орган, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации согласно ч. 1 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ является федеральным государственным органом, а ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»⁴ называет указанный орган федеральным государственным органом.

Рассуждая о системе органов государственной власти в России, в ней помимо федеральных органов государственной власти, необходимо выделить

¹ Ильин А.В. Конституционное право России: авторский курс / А.В. Ильин. – Москва: Эксмо, 2022. С. 118.

² О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 23.01.2023.

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 23.01.2023.

⁴ О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28 декабря 2010 № 403-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 23.01.2023.

такой элемент, как органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 77) они также образуют некую систему, которая устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. Такие принципы нашли свое закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ.

Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» № 414-ФЗ¹ в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации входят:

- законодательный орган субъекта Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации;
- иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вопросы конституционно-правового статуса указанных органов государственной власти мы подробно исследуем во второй главе настоящего учебного пособия.

Таким образом, возможно заключить, что нормы Конституции Российской Федерации указывают на существование единой системы публичной власти, включающей в себя совокупность взаимодействующих органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что понятие «государственные органы» является более общим, широким, нежели понятие «органы государственной власти» и охватывает как органы государственной власти, так и иные государственные органы (совещательные, вспомогательные и др.).

В теоретическом смысле под государственным органом следует понимать организованную часть государственного аппарата, учрежденную в порядке, установленном законодательством, наделенную собственной компетенцией, необходимой для реализации государственных функций в целях удовлетворения публичного интереса.

Являясь элементом системы публичной власти, органы государственной власти в свою очередь также образуют некую систему, в основе построения и функционирования которой лежат принципы федерализма и разделения вла-

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 23.01.2023.

сти на законодательную, исполнительную и судебную. Иными словами, государственная власть представлена системой органов, которые разделены по вертикали (на федеральные и субъектов РФ), а также по горизонтали (на законодательные, исполнительные и судебные).

Конституция Российской Федерации является тем нормативным правовым актом, который выступает правовым «фиксатором» системы органов государственной власти в России. Анализ ее положений позволяет выделить на федеральном уровне такие органы государственной власти, как Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, иные федеральные органы исполнительной власти, суды Российской Федерации.

Как уже отмечалось, не стоит забывать, что государственные органы, не названные органами государственной власти, также составляют элемент единой системы публичной власти, которые во взаимосвязи с другими органами публичной власти осуществляют скоординированные и согласованные действия, отвечающие всем конституционным принципам и направленные на создание условий для социально-экономического развития государства. К такому возможно отнести, например, Государственный Совет Российской Федерации, Прокуратуру Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

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. Такая система должна воспроизводить федеральную модель, что в свою очередь указывает на фактическое единство системы государственной власти в Российской Федерации.

Государственная власть представляет собой единую целостную систему, элементы которой действуют системно и согласованно для достижения общегосударственных целей, несмотря на положенные в основу их организации принципы федерализма и разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Указанные принципы отнюдь не исключают единство государственной власти, которое должно пониматься как единство в многообразии («вертикаль» и «горизонталь» государственной власти).

Глава 2. Особенности организации публичной власти в субъектах Российской Федерации

2.1. Законодательный орган субъекта Российской Федерации

Вопросы организации публичной и, в частности, государственной власти в субъектах Российской Федерации представляют большой теоретический и практический интерес, что во многом обусловлено тем, что взаимодействие общества и государственной власти преимущественно осуществляется на данном уровне¹.

Как нам удалось выяснить ранее, в Российской Федерации функционирует единая система публичной власти, охватывающая взаимодействующие в целях эффективного решения различных задач в интересах проживающего на определенной территории населения органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления. Данное положение находит свое закрепление в некоторых правовых актах, в частности, в Конституции Российской Федерации (ст. 132)², в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» (ст. 2)³, в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ст. 1)⁴.

Таким образом, размышляя о публичной власти, необходимо понимать, что этим понятием охватываются такие ее разновидности, как государственная и муниципальная власть. При этом, государственная власть в свою очередь реализуется на двух уровнях: федеральном и региональном (на уровне субъектов Российской Федерации), что находит свое нормативное подтверждение в статье 11 Конституции Российской Федерации.

Стоит отметить, что российская конституция достаточно подробно регулирует правовой статус лишь высших органов государственной власти и не

¹ Тенсин М.В. Об элементах системы государственной власти субъекта Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2011. Вып. 4. С. 153.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020) // СПС Консультант Плюс.

³ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.01.2023.

⁴ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.01.2023.

устанавливает напрямую, какие именно органы государственной власти должны быть созданы в субъектах Федерации (ч. 2 ст. 11 Конституции РФ). При этом отдельные конституционные нормы содержат указания на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 77), мировых судей субъектов Российской Федерации (ст. 118).

Анализируя конституционные положения (например, ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ), становится понятным, что установление системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации является региональной прерогативой, которая реализуется в строгом соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации органов государственной власти, установленными федеральным законодательством. К последнему, в частности, относится Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹, который устанавливает единые правила формирования, функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Данный закон был принят в декабре 2021 года в рамках работы по приведению российского законодательства в соответствие с «обновлённой» в июле 2020 года Конституцией России. Указанным законом закреплена модель системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом отметим, что большая часть положений, содержащихся в действующем ранее Федеральном законе № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», нашла свое отражение и в новом законе.

Ставя задачей исследование системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их правового статуса, отметим, что большое значение в этом вопросе играют принципы, т.е. базовые начала, идеи, лежащие в основе функционирования указанных органов. Они находят свое закрепление в конституционных нормах, а также, как указывалось выше, в нормах Федерального закона № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В научной литературе спра-

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.01.2023.

ведливо отмечается, что конституционные принципы служат основой для конструирования иных правовых положений, а также препятствуют проникновению в законодательство противоречащих им положений¹.

В качестве принципов деятельности органов публичной власти среди установленного законодательством их множества можно выделить следующие: приоритет прав и свобод человека и гражданина; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти различных территориальных уровней; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; самостоятельное осуществление полномочий органами публичной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между составляющими единую систему публичной власти звеньями, а также другие принципы, нашедшие свое закрепление в нормах конституции и указанного закона.

На основе приведенных принципов в субъектах Российской Федерации функционирует следующая система органов государственной власти:

- 1) законодательный орган субъекта Российской Федерации;
- 2) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- 3) высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации;
- 4) иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с его конституцией (уставом).

Отметим, что в целом приведенная система воспроизводит модель федеральной системы органов государственной власти и построена на основе принципа разделения власти на триаду составляющих ее ветвей.

Итак, ориентируясь на обозначенный в названии параграфа вопрос, приступим к анализу правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации. Начнем при этом с анализа сущности законодательной власти. В предложенной Ш.-Л. Монтескье и Дж. Локком теории разделения властей законодательная власть представляет собой ту единственную ветвь власти, чьей прерогативой является принятие законов. Иными словами, можно сказать, что законодательная власть выражает официальный всеобщий интерес, защищаемый государством, ведь именно закон выступает средоточием общих интересов.

Кто же является носителем законодательной власти? Ш.-Л. Монтескье связывает эту ветвь власти исключительно с парламентом, с избираемыми представителями, способными эффективно решать государственные вопросы (по его мнению, народ не способен решать важнейшие дела государственного

¹ Белкин А.А. Механизм конституционного воздействия на акты государственно-правового законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1983. С. 17.

значения)¹. Другой основоположник данной теории Дж. Локк утверждал, что обладателем верховной власти является народ, а законодательная власть основана на доверии народа, то есть доверенная власть. Народ вправе заменять законодательный орган в случаях, когда последний действует вопреки оказанному доверию².

Согласно отечественной конституции единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, а одной из форм демократии – представительная демократия (ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ). Делегируя часть своих властных полномочий государственным и муниципальным органам, народ уполномочивает их на управление обществом в различных формах, решение общих задач. Одним из таких органов является законодательный орган, посредством которого осуществляется законодательствование в конституционно отведенных границах. Законодательный орган формулирует государственную, общественную волю по различным вопросам, трансформирует ее в закон, придает ей правовой характер.

Таким образом, законодательная власть представляет собой одну из трех ветвей единой власти, совокупность делегированных народом полномочий, посредством которых осуществляется принятие законов, выражающих общественную и государственную волю.

Стоит отметить, что в связке с терминами «законодательная власть», «законодательный орган» употребляются термины «представительная власть», «представительный орган». Еще в XVII – XVIII вв. был сделан вывод о связи закона с волеизъявлением избирателей и представительства с законодательной деятельностью³. Действительно такая связь существует, однако эти понятия не подменяют друг друга. Представительный орган совсем не обязательно наделяется законодательной властью, а законодательные полномочия в некоторых случаях (например, при делегированном законодательстве, когда органы публичной власти по поручению парламента издают акты, имеющие силу закона) могут осуществляться не представительными органами⁴.

Для представительной власти характерно то, что принадлежащие народу властные полномочия делегируются представительным органам. Согласно словарю С.И. Ожегова, представительный означает выборный, основанный на

¹ Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. – Акад. наук СССР. Ин-т философии. Москва: Госполитиздат, 1955. С. 289-296.

² Локк Дж. Сочинения: в 3-х т. / пер. с англ. и лат. Т. 3 / ред. и сост., авт. прим. А.Л. Субботин. М.: Мысль, 1988. С. 339.

³ Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С. 12.

⁴ Карасев А.Т., Савоськин А.В. Представительная (законодательная) власть в системе разделения властей в РФ (общая характеристика) // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. № 13. 2006. С. 242.

представительстве¹. А законодательная власть указывает на наличие полномочий по принятию законов. Как отмечается в научной литературе, легитимной может считаться законодательная власть, основанная на выборах².

Как было указано выше, представительство основано на особом порядке формирования, что позволяет сосредоточить в одноименных органах различные интересы. Именно через выборность представительные органы обнаруживают свое основное качество – собственно, представительность³. Выборность определяет особый характер связи народных представителей с избравшим их народом. Как отмечается в литературе, представительный орган имеет основание говорить с большим авторитетом от имени народа, чем какой бы то ни было другой орган⁴.

Представительные органы являются атрибутами любого демократического государства. Как отмечал В.Е. Чиркин, они, занимая решающее место среди иных государственных органов, выражают интересы народа, решают различного рода вопросы на началах подлинной коллегиальности и пользуются поддержкой своих избирателей⁵. Все перечисленное указывает на особое место представительных органов в государственном механизме в силу того, что они призваны выражать интересы народа, оказавшего им доверие.

Отметим, что в российском законодательстве при характеристике федерального парламента указывается, что это представительный и законодательный орган (ст. 94 Конституции РФ), при характеристике регионального парламента – что это представительный и единственный законодательный орган государственной власти субъекта РФ (ст. 7 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). Отсюда возможен вывод, что в России законодательные органы являются представительными.

Итак, законодательный орган, как было обозначено выше, является элементом системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовую основу его деятельности составляют нормативные правовые акты как федерального, так и регионального уровня. К таковым, в частности, относятся:

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1973. С. 534.

² Лебедев В.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти в субъектах Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2002. № 2 (4). С. 6.

³ Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С. 9.

⁴ Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений // Конституционное государство. Сборник статей. Спб., 1905. С. 182.

⁵ Чиркин В.Е. Государствоведение: учебник / В. Е. Чиркин. – Москва: Юристъ, 1999. С. 250.

- Конституция Российской Федерации 1993 г.;
- Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ (далее по тексту ФЗ «Об общих принципах...»);
- Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ;
- конституции (уставы) субъектов Российской Федерации;
- иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (например, Закон Краснодарского края «О Законодательном Собрании Краснодарского края» от 28.06.1995 № 10-КЗ, Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края «О Регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края» от 25.05.2011 № 2572-П и др.).

Анализ конституционно-правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации предполагает необходимость определиться с понятием такового и его элементами. Традиционно под конституционно-правовым статусом понимается правовое положение субъекта права, закрепленное конституционными нормами, а также нормами иных нормативных правовых актов (т.е. совокупность его прав и обязанностей). Соответственно под конституционно-правовым статусом законодательного органа субъекта Российской Федерации следует понимать правовое положение данного органа, урегулированное конституционными нормами, нормами иных принятых в соответствии с Конституцией РФ нормативных правовых актов, состоящее из следующих элементов: наименование, порядок формирования, структура и принципы деятельности, полномочия, акты, ответственность, а также основы взаимоотношений с иными органами публичной власти. Разберем указанные элементы.

ФЗ «Об общих принципах...» при характеристике законодательного органа субъекта Российской Федерации указывает на то, что он является представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Этот орган избирается народом, впоследствии представляя интересы его избранных при осуществлении своих полномочий (в том числе при принятии законов).

Указанным законом установлена самостоятельность субъектов Российской Федерации в вопросах определения наименования и структуры законодательного органа, которые закрепляются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. При решении данных вопросов учитываются исторические, национальные, иные традиции региона. ФЗ «Об общих принципах...»

устанавливает лишь запрет на включение в наименование данного органа словосочетаний, которые составляют основу наименований федеральных органов государственной власти.

Региональные законодательные органы на сегодняшний день имеют различные наименования, среди которых лидерство занимает «законодательное собрание». Помимо указанного, также можно выделить такие, как «областная дума», «государственный совет», «государственное собрание», «народное собрание», «парламент», «собрание депутатов» и прочие. Иногда вышеприведенные наименования дополнены названиями, специфичными для отдельной республики (например, Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея, Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан и др.).

Региональные парламенты являются постоянно действующими органами государственной власти, которые могут осуществлять свои полномочия при избрании в их состав не менее двух третей от установленного числа депутатов. Численность последних устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и зависит от численности избирателей, которые зарегистрированы на соответствующей территории. Согласно ч. 6 ст. 7 ФЗ «Об общих принципах...» минимально возможное число депутатов в региональном парламенте равно пятнадцати, а максимальное – ста десяти депутатам. Так, например, согласно Уставу Краснодарского края, численность депутатов законодательного органа данного субъекта составляет 70 человек¹ при численности зарегистрированных избирателей 4 324 982 человека² (отметим, что установленная федеральным законом минимальная и максимальная численность депутатов при подобной численности избирателей составляет 45 и 110 депутатов соответственно).

При этом количество избирателей определяется на основе данных регистрации, порядок осуществления которой установлен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³. Такая регистрация (учет) осуществляется главой местной администрации муниципального образования (либо командиром воинской части и др.) на основе сведений, предоставляемых орга-

¹ Устав Краснодарского края (с изменениями и дополнениями) // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 16.03.2023.

² По данным, опубликованным на официальном сайте Избирательной комиссии Краснодарского края [Электронный ресурс] // URL: <http://www.krasnodar.izbirkom.ru/chislennost-izbirateley/> Дата обращения: 16.03.2023.

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 16.03.2023.

нами, осуществляющими регистрацию граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (органами внутренних дел). Он формирует, уточняет соответствующие сведения об избирателях, которые впоследствии направляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации для формирования соответствующего регистра.

Депутаты регионального парламента избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В выборах принимают участие граждане Российской Федерации, имеющие место жительства на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и обладающие активным избирательным правом. Срок полномочий депутатов одного созыва составляет пять лет.

Выборы в региональные парламента проводятся в большинстве субъектов Российской Федерации по смешанному принципу (это допустимо согласно ФЗ «Об общих принципах...»), однако есть регионы, в которых при соответствующих выборах применяется пропорциональная или мажоритарная система. Так, например, Законом Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» установлено, что депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края избираются по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе: 45 депутатов – по мажоритарной системе относительного большинства, 25 депутатов – по пропорциональной системе по краевому избирательному округу¹. Законом Кабардино-Балкарской Республики «О выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики» предусмотрена пропорциональная система при выборах депутатов законодательного органа², а Избирательным кодексом города Москвы – мажоритарная система при выборах депутатов Московской городской Думы³.

Анализируя правовой статус законодательного органа субъекта Российской Федерации, необходимо остановиться на вопросах его внутреннего устройства (структуры). Как было отмечено выше, Федеральным законом «Об общих принципах...» определено, что она устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, однако, более детально данный вопрос регулируется регламентом регионального парламента.

¹ О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края: закон Краснодарского края от 21 августа 2007 № 1315-КЗ // СПС Гарант. Дата обращения: 16.03.2023.

² О выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики: закон Кабардино-Балкарской Республики от 5 августа 2008 № 56-РЗ // СПС Гарант. Дата обращения: 16.03.2023.

³ Избирательный кодекс города Москвы: закон г. Москвы от 6 июля 2005 № 38 // СПС Гарант. Дата обращения: 16.03.2023.

Стоит отметить, что в процессе развития парламентаризма в субъектах Российской Федерации некоторые из них в разные периоды устанавливали двухпалатную структуру парламента, что ставило своей целью учет интересов различных этнических групп, территорий (такие модели парламента имели место в Республике Саха (Якутия), Кабардино-Балкарской Республике и др.). Данная модель показала свою неэффективность, в частности из-за сложного законотворческого процесса, увеличения затрат на обеспечение деятельности депутатов, в результате чего на сегодняшний день все законодательные органы субъектов Российской Федерации имеют однопалатную структуру. Ее достоинствами является компактность, простая, понятная структура выборного органа, меньший объем расходов бюджетных средств на обеспечение деятельности и др. Полагаем, такая структура регионального парламента является наиболее оптимальной.

Анализ конституционных (уставных) и иных региональных норм позволяет выделить в структуре законодательного органа субъекта Российской Федерации руководство, коллегиальный орган управления (президиум, коллегия), комитеты (комиссии), депутатские объединения и иные органы.

Комитеты и комиссии образуются из числа депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации. Целью их деятельности ставится предварительное рассмотрение законопроектов и последующий контроль за исполнением законов. Депутатские объединения (фракции) – это формирования, состоящие из депутатов, которые представляют одну политическую партию и стремятся к реализации своих программных целей, выражению единой позиции по вопросам, рассматриваемым законодательным органом. Фракция включает в себя депутатов, избранных в составе списка кандидатов, допущенного к распределению мандатов. В нее также могут войти депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным округам. Депутаты, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации осуществляют свою работу в различных формах, в числе которых пленарные заседания, парламентские слушания, заседания комитетов (комиссий). Заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации по общему правилу носят открытый характер. Их правомочность определяется региональным законом, однако ФЗ «Об общих принципах...» установил, что минимально возможное количество присутствующих депутатов при этом составляет 50% от общего числа депутатов. Указанным законом также установлена необходимость проведения правомочного заседания не реже одного раза в три месяца.

Отметим, что депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации могут осуществлять свою деятельность в качестве таковых как на

постоянной, так и на непостоянной основе (без отрыва от основной работы). Вне зависимости от указанных факторов депутат замещает государственную должность субъекта Российской Федерации.

Принципы деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации в основном совпадают с принципами деятельности органов, входящих в систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, которые были рассмотрены нами выше, в связи с чем, перейдем к анализу следующего элемента его конституционно-правового статуса.

Анализируя полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации, необходимо отметить, что они состоят из полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ и собственных полномочий, которые определены Конституцией Российской Федерации по остаточному принципу. Все полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации можно распределить по следующим группам: законотворческие, контрольные, внутриорганизационные, полномочия по формированию государственного аппарата, а также по взаимодействию с иными органами публичной власти. При этом отметим, что перечень полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации, установленный Федеральным законом «Об общих принципах...», не является исчерпывающим.

К первой группе полномочий возможно отнести, в частности: принятие конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (нему), осуществление законодательного регулирования по установленным предметам ведения, право законодательной инициативы в федеральном парламенте и др. Ко второй группе полномочий относятся: заслушивание отчета высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, утверждение бюджета субъекта Российской Федерации и отчета о его исполнении, принятие решения о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, контроль за соблюдением и исполнением региональных законов и др. К третьей группе полномочий можно отнести: принятие регламента данного органа, назначение даты проведения выборов депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации и др. К четвертой группе возможно отнести, например: назначение на должность отдельных должностных лиц субъекта Российской Федерации, оформление согласия на их назначение, назначение даты выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации или оформление решения о его избрании депутатами законодательного органа и др. К пятой группе: обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации, направление главе субъекта Российской Федерации пла-

нов законопроектной работы, обращение к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в нормативные правовые акты, принятые им, и др.

Согласно ст. 12 ФЗ «Об общих принципах...» региональный парламент может принимать следующие нормативные правовые акты: конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и поправки к ним (принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов), законы субъекта Российской Федерации (рассматриваются не менее чем в двух чтениях и принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов), постановления (принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов).

Законы субъекта Российской Федерации нуждаются в подписании и обнародовании высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Последний в отношении поступившего на подписание закона обладает правом вето, т.е. может его отклонить, после чего закон возвращается в парламент. Подобное решение должно быть обосновано. Отметим, что вето в данном случае является отлагательным и может быть преодолено большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации также подлежит обнародованию высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Отметим, что согласно п. «в» ч. 5.1. ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации вправе осуществлять предварительный конституционный контроль в отношении законов субъекта Российской Федерации (до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации). Основанием для такого контроля служит соответствующий запрос Президента Российской Федерации, внесение которого приостанавливает течение срока, предусмотренного для обнародования закона и исключает его. Если же закон был обнародован до вынесения Конституционным Судом Российской Федерации решения, то оно не порождает правовых последствий.

«Отрицательное» решение Конституционного Суда Российской Федерации является основанием для неподписания закона высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации или отзыва своей подписи и возвращения закона в законодательный орган субъекта Российской Федерации в целях исключения из его текста положений, приведших к указанному судебному решению.

Постановлением законодательного органа субъекта Российской Федерации могут решаться, например, вопросы внутреннего распорядка его деятельности, назначаться выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, одобряться проект договора о разграничении полномочий, а также другие вопросы.

Важное значение в анализе конституционно-правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации занимают вопросы его конституционной ответственности и досрочного прекращения полномочий. Основаниями для последнего являются: решение законодательного органа субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий, судебное решение о неправомочности состава депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, роспуск высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, роспуск Президентом Российской Федерации.

Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации возможен:

– в случае, если данный орган принял противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации нормативный правовой акт. При этом соответствующие противоречия должны быть установлены судом, а законодательный орган субъекта Российской Федерации РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

– в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный (или вновь избранный) в правомочном составе законодательный орган субъекта Российской Федерации не проводил заседание в течение трех месяцев подряд (или трех месяцев со дня его избрания). Соответствующее решение высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе принять в течение трех месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Что касается роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации, то следует привести следующее. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации глава государства является гарантом конституции. В этой связи он вправе вынести предупреждение законодательному органу субъекта Российской Федерации в случае, если судебным решением будет установлен факт принятия данным органом нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам. При этом законодательный орган субъекта Российской Федерации не предпримет

меры по исполнению судебного решения в течение шести месяцев со дня вступления его в силу либо в течение иного указанного судом срока. Если же в течение трех месяцев после этого законодательный орган субъекта Российской Федерации не предпримет меры по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вправе его распустить.

Таким образом, возможно заключить, что конституционно-правовая ответственность законодательного органа выражена в негативной оценке его деятельности государством. Ее основаниями является принятие нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству.

Также следует отметить, что к различным видам юридической ответственности (уголовной, административной) может быть привлечен депутат законодательного органа субъекта Российской Федерации, однако в этих случаях применяется особый порядок производства, установленный соответствующим федеральным законом. Законодательством установлен запрет на привлечение к уголовной и административной ответственности депутата за высказанное мнение, позицию и иные действия, соответствующие статусу депутата (ст. 18 ФЗ «Об общих принципах...»). Исключения составляют публичные оскорбления, клевета и иные нарушения.

Депутат регионального парламента также несет ответственность за несоблюдение установленных законом ограничений, запретов, связанных с депутатской деятельностью, и неисполнение обязанностей. Мерами такой ответственности являются предупреждение, освобождение от занимаемой должности в законодательном органе с лишением права занимать в данном органе должности (без прекращения депутатских полномочий) и запрет занимать должности в законодательном органе субъекта Российской Федерации до прекращения срока полномочий. Неоднократное несоблюдение ограничений и запретов, а также обязанностей, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции, является основанием для досрочного прекращения полномочий депутата.

Итак, подводя итог, отметим, что установление системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации согласно федеральным конституционным нормам является региональной прерогативой, которая реализуется субъектами Федерации в строгом соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации органов государственной власти. На сегодняшний день модель системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, их роль в единой системе публичной власти закреплена Федеральным законом № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 года «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Обязательным элементом такой системы, помимо высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемых в соответствии с его конституцией (уставом), является законодательный орган субъекта Российской Федерации, осуществляющий, как становится ясным из его названия, законодательную власть. При этом законодательная власть представляет собой одну из трех ветвей единой власти, совокупность делегированных народом полномочий, посредством которых осуществляется принятие законов, выражающих общественную и государственную волю (соответственно территориальным уровням).

Региональные законодательные органы играют значимую роль в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Они обладают возможностью превратить решение субъекта Российской Федерации в закон, придать ему обязательную силу. При этом стоит помнить, что власть парламента производна от власти народа, а значит закон, принятый региональным парламентом, это отчасти и решение народа, проживающего на определенной территории, выражение его воли. Законодательные органы субъектов Российской Федерации состоят из выборных народных представителей (депутатов), которые являются зеркалом общественного мнения.

Таким образом, законодательные органы субъектов Российской Федерации являются не только собственно законодательными, но и представительными органами. Для успешного выполнения стоящих перед ними задач они наделены следующими полномочиями: законотворческими, контрольными, внутриорганизационными, полномочиями по формированию государственного аппарата, а также по взаимодействию с иными органами публичной власти.

2.2. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является элементом системы публичной власти, представляющим ее региональный уровень. Как было указано в предыдущей части пособия, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации согласно ст. 4 ФЗ «Об общих принципах...» является обязательным элементом системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации¹. Отметим, что действовавший ранее Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 18.03.2023.

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ не закреплял указанную должность в качестве обязательной в субъекте Российской Федерации.

В самом общем виде высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации можно обозначить как орган государственной власти, обладающий правом императивного волеизъявления. В научных кругах существует мнение, что его возможно рассматривать как орган государственной власти в лице одного человека². Само слово «высшее» указывает на его особое положение в региональной системе органов государственной власти.

Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации складывается из таких элементов, как наименование, порядок наделения полномочиями, права и обязанности, установленные законодательством запреты и ограничения, ответственность. Проведем соответственно их анализ, но прежде, учитывая тот факт, что конституционно-правовой статус представляет собой совокупность закрепленных в конституционных нормах, а также в нормах иных нормативных правовых актов значимых характеристик субъекта права, обозначим эти акты.

К ним, в частности, относятся Конституция Российской Федерации и основанные на ее нормах Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты. Указанные характеристики находят свое закрепление также и в законодательстве субъекта Российской Федерации (конституциях (уставах), законах субъекта Российской Федерации). Из перечисленных актов особое внимание необходимо уделить ФЗ «Об общих принципах...», в связи с тем, что именно в нем наиболее конкретизированы соответствующие федеральные конституционные нормы.

Итак, согласно ФЗ «Об общих принципах...» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации включено в систему региональных исполнительных органов. Так, ч. 1 ст. 31 обозначенного закона прямо указывает на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы исполнительных органов субъекта Российской Федерации, а ч. 1 ст. 20

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: от 6 октября 1999 № 184-ФЗ ФЗ (утратил силу) // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 20.03.2023.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юрид. вузов и фак. / М. В. Баглай. – М.: ИНФРА-М: НОРМА, 1998. С. 332.

содержит положение о руководстве высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации исполнительной властью в регионе.

При этом отметим, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации имеет возможность непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации либо вправе учредить должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (если это предусмотрено конституцией (уставом)). Такое положение обусловлено многими факторами, например, историческими, национальными, территориальными особенностями региона. Таким образом, законодатель установил две модели исполнительной власти в регионе, а точнее два способа руководства высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации. При этом согласимся с мнением, согласно которому первая модель видится наиболее приемлемой, соответствующей назначению и функциям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации¹.

ФЗ «Об общих принципах...» установил требования к наименованию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Согласно ч. 4 ст. 20 указанного закона вариантами наименований являются «Глава» или «Губернатор», после чего должно следовать указание наименования субъекта Российской Федерации. Так, например, в Краснодарском крае согласно уставным нормам высшее должностное лицо Краснодарского края – Губернатор Краснодарского края², в Республике Хакасия, согласно конституции данного региона, высшее должностное лицо Республики Хакасия – Глава Республики Хакасия³.

Дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с учетом национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации допускается. Оно предусматривается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и может указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации только после вышеуказанного наименования. При этом законом установлен запрет на включение в него слов, словосочетаний, составляющих наименование должности

¹ Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 35.

² Устав Краснодарского края // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

³ Конституция Республики Хакасия // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

главы государства – Президента Российской Федерации. Так, например, согласно Конституции Республики Татарстан, высшее должностное лицо Республики Татарстан – Глава (Раис) Республики Татарстан¹.

Отметим, что ранее имело место разнообразие терминологических характеристик должности высшего должностного лица, включая наименование «Президент» в ряде субъектов Федерации, которые впоследствии привели свое законодательство в соответствие с требованиями федерального законодательства². Последней республикой (где данный вопрос стоял достаточно остро), внесшей соответствующие изменения, была Республика Татарстан³.

Также отметим, что первоначальная редакция ФЗ «Об общих принципах...» предусматривала лишь одно возможное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – «Глава», а позднее внесенные в указанный закон изменения позволили использовать и наименование «Губернатор»⁴. Кроме того, ст. 59 ФЗ «Об общих принципах...» была дополнена новой шестой частью, которая установила возможность использовать в наименовании должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – города федерального значения – наименование «Мэр». Так, согласно Уставу города Москвы, высшим должностным лицом города Москвы является Мэр Москвы⁵.

Что касается требований, предъявляемых к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, необходимо отметить, что в 2020 году Конституция Российской Федерации, которая достаточно лаконично регулирует правовой статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации, была дополнена положением, устанавливающим требования, предъявляемые к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Среди них можно выделить следующие:

¹ Конституция Республики Татарстан // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

² См.: О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 28 декабря 2010 № 406-ФЗ (утратил силу) // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

³ См.: О внесении изменений в Конституцию Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 26 января 2023 № 1-ЗРТ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 14 марта 2022 № 60-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

⁵ Устав города Москвы // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

– наличие российского гражданства (при этом установлен запрет иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство, иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства);

– возраст – 30 лет;

– постоянное проживание в России;

– финансовые ограничения (отсутствие счетов, вкладов, хранения наличных денежных средств, ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами России).

Кроме обозначенных выше, иные дополнительные требования могут быть установлены федеральным законом (в частности, ФЗ «Об общих принципах...»¹, ФЗ «О противодействии коррупции»²).

Каким же образом осуществляется замещение должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации? Федеральные конституционные нормы игнорируют данный вопрос. И этому есть определенное логическое объяснение. Дело в том, что порядок формирования данного органа нередко становился объектом изменения. Законодатель в поисках его лучшего способа достаточно часто прибегал к изменению законодательства в этой области, однако не всегда новые нормы становились лучше старых. Так, до конца 2004 года главы субъектов Российской Федерации избирались непосредственно населением, после – наделялись полномочиями решениями законодательных органов субъектов Российской Федерации по представлению главы государства.

В этот период даже сформировалось понятие «управляемые выборы», которым характеризовалась процедура фактически назначения глав регионов³. Главными причинами подобных новелл в то время являлись необходимость повышения степени управляемости страны, усиление контроля центральной власти за политической ситуацией в регионах, «обуздание региональной вольницы»⁴. Таким образом, главы регионов практически «назначались» федеральным центром и несли перед ним политическую ответственность.

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

² О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

³ Семенова В.Г. Возврат к прямым выборам губернаторов: новые технологии управляемой демократии // Изв. Саратов. Ун-та. Нов. Сер. Социология. Политология. 2014. Т. 14. Вып. 2. С. 86.

⁴ Мухаметов Р.С. Эволюция системы избрания глав регионов в России // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. 2016. № 2 (152). С. 81.

Однако, подобные изменения не встретили большой поддержки у избирателей и политических деятелей, более того, они часто оценивались как сомнительные в различных кругах с точки зрения конституционности. В 2005 году по инициативе граждан они даже стали предметом разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации. В результате оценки Суд указал, что Конституция Российской Федерации допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в ней в качестве избираемых, а также возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов. Федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти. Указав, что право принимать участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не имеет непосредственного конституционного закрепления, а соответственно эта возможность не является необходимым элементом конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, Суд признал указанные новеллы соответствующими Конституции Российской Федерации¹.

Вопрос о возвращении прямых выборов глав регионов, привлекательность которых достаточно высока, встал на повестку дня к 2012 году. Прямые выборы были возвращены. При этом, хотелось бы указать, что выборность властных структур относится к тем фундаментальным принципам, на которых строится демократический режим в государстве. Именно выборы являются основой демократии.

Действующий на сегодняшний день ФЗ «Об общих принципах...» закрепляет возможность наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в результате:

- избрания гражданами Российской Федерации;
- избрания депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Для первой модели характерно следующее:

- кандидаты выдвигаются политическими партиями (при этом кандидат может быть как членом данной партии, так и иной или вовсе не быть членом партии) или в порядке самовыдвижения;

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: Пост. Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 № 13-П // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.03.2023.

– при выдвижении кандидата требуется поддержка депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) глав муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации, которых избрали на муниципальных выборах (так называемый «муниципальный фильтр»). Число лиц, которые должны поддержать кандидата, варьируется от 5 до 10 % от общего числа указанных депутатов и числа глав муниципальных образований и устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Кроме того, в числе этих лиц должны быть от 5 до 10 % депутатов и глав муниципальных районов, муниципальных и городских округов (при этом, такая поддержка должна быть оказана не менее чем в трех четвертях указанных муниципальных образований региона).

Так, например, согласно ст. 26 Закона Краснодарского края «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края» число соответствующих подписей составляет 10 % от общего числа депутатов представительных органов муниципальных образований и числа избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, находящихся на территории Краснодарского края. При этом в числе поддержавших кандидата лиц должны быть депутаты и (или) главы муниципальных районов, муниципальных и городских округов Краснодарского края (10 % от общего числа таковых)¹;

– лицам, которые выдвигают свою кандидатуру в порядке самовыдвижения, помимо указанного выше требования необходимо также собрать подписи избирателей. Их количество определяется законом субъекта Российской Федерации и в соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не может составлять менее 0,5 % и более 2 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа².

Для второй модели характерно следующее:

– кандидаты представляются в законодательный орган субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий. При этом списки кандидатов таких партий должны были быть допущены к распределению мандатов в действующем законодательном органе субъекта Российской Федерации. Кроме того, указанные предложения могут быть внесены главе государства партиями, федеральные списки кандидатов которых по результатам ближайших предыдущих выборов

¹ О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края: закон Краснодарского края от 3 июля 2012 № 2519-КЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 18.04.2023.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 21.04.2023.

депутатов Государственной Думы допущены к распределению депутатских мандатов;

- количество предлагаемых каждой партией кандидатур не более трех;
- предлагаемый политической партией кандидат может быть как членом данной партии, так и иной или вовсе не быть таковым;

- установлена обязанность политической партии провести консультации с теми партиями, которые не имеют права предлагать главе государства кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и зарегистрировали свои региональные отделения в соответствующем субъекте Российской Федерации;

- Президент Российской Федерации в законодательный орган субъекта Российской Федерации представляет трех кандидатов;

- для избрания на соответствующую должность кандидату необходимо набрать большинство голосов от установленного числа депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом «Об общих принципах...» установлен единый для глав субъектов Российской Федерации срок полномочий. Он составляет пять лет, при этом законодательство не устанавливает ограничений в отношении количества сроков.

Приступая к анализу полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации считаем целесообразным распределить их по соответствующим группам. Так, можно выделить представительские полномочия главы субъекта Российской Федерации, полномочия в сфере исполнительной власти, полномочия в сфере законодательной власти, иные полномочия.

К первой группе полномочий возможно отнести: представление субъекта Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, иными органами, организациями, должностными лицами, а также во внешнеэкономических связях.

Ко второй группе следует отнести следующие многочисленные полномочия главы региона: определение системы и структуры исполнительных органов субъекта Российской Федерации; формирование высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, а также принятие решения об его отставке; определение основных направлений его деятельности; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации либо назначить на должность (освободить от должности) его председателя; ежегодный отчет перед законодательным органом субъекта Российской Федерации о результатах

деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации; организация взаимодействия исполнительных органов субъектов Российской Федерации с другими органами публичной власти различных уровней.

К третьей группе полномочий относятся: подписание, обнародование или отклонение законов субъектов Российской Федерации; требование созыва внеочередного заседания регионального парламента; участие в работе законодательного органа субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса; принятие решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации.

К иным полномочиям можно отнести, в частности, полномочия в сфере муниципальных правоотношений, в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина и др. Так, глава региона осуществляет содействие развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (ст. 6 ФЗ «Об общих принципах...»). Это находит свое выражение, например, в разработке, принятии разнообразных программ развития местного самоуправления, в возможном участии главы региона в региональном законодательном процессе, связанном с регулированием соответствующих вопросов, в формировании органов местного самоуправления и др.¹

Согласно ст. 25 ФЗ «Об общих принципах...» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет и некоторые контрольные полномочия в отношении главы муниципального образования (главы местной администрации). В частности, он может вынести им предупреждение, объявить выговор или отрешить от должности. Основанием для первых двух является неисполнение (или ненадлежащее исполнение) обязанностей по обеспечению осуществления переданных отдельных государственных полномочий, для третьего – непринятие мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения или объявления выговора в течение месяца. Кроме того, глава субъекта Российской Федерации обладает правом обращения в представительный орган муниципального образования с инициативой удалить главу муниципального образования в отставку. Таким образом, полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации установлены с учетом факта включения органов местного самоуправления в систему органов публичной власти и необходимости их взаимодействия.

Отметим, что перечень закреплённых ФЗ «Об общих принципах...» полномочий глав субъектов Российской Федерации не является исчерпывающим.

¹ Кожевников О.А., Мещеряков А.Н. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях // Правоприменение. 2020. № 3. С. 89.

В этой связи некоторые субъекты Российской Федерации идут по пути его расширения и закрепления в конституционных (уставных) нормах, а некоторые просто дублируют соответствующие положения ФЗ «Об общих принципах...». Так, например, нормы Устава Краснодарского края¹, определяющие полномочия губернатора, практически полностью дублируют соответствующие федеральные нормы, а Устав города Москвы² определяет полномочия мэра более расширительно.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является субъектом правотворчества. В пределах своей компетенции он издает обязательные для исполнения указы (постановления), распоряжения, которые должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, принятому по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

Ограничения и запреты, связанные с замещением должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также требования, предъявляемые к нему, установлены ст. 21 ФЗ «Об общих принципах...». В ней, в частности, обозначено, какие виды деятельности он вправе осуществлять, какие должности запрещается замещать, также закреплена обязанность представлять сведения о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах своих, супруги (супруга), детей, а также установлено, что на указанное должностное лицо распространяются ограничения и запреты, предусмотренные Федеральным конституционным законом № 4-ФКЗ от 6 ноября 2020 г. «О Правительстве Российской Федерации» для членов Правительства Российской Федерации.

Как было указано выше, анализ конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации невозможен без исследования вопросов, касающихся его конституционной ответственности. Меры конституционной ответственности являются одним из видов мер конституционно-правового принуждения, сущность которых состоит в воздействии на конституционно-правовой статус субъекта права с целью разрешения

¹ Устав Краснодарского края // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 21.04.2023.

² Устав города Москвы // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 21.04.2023.

конституционного-правового конфликта¹. Конституционно-правовая ответственность главы субъекта Российской Федерации, прежде всего, состоит в принудительном прекращении его полномочий посредством отрешения от должности. Но, конечно же, не всякое прекращение полномочий является проявлением конституционно-правовой ответственности².

В то же время, как справедливо отмечается в научной литературе, главной задачей конституционно-правовой ответственности является даже не наказание, а стимулирование позитивной деятельности субъекта, и если эта деятельность на практике таковой не является, то необходимо использовать такие присущие ей меры, как, например, смена персонального состава органа, замена руководящего должностного лица³.

Согласно ст. 29, 30 ФЗ «Об общих принципах...» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации несет ответственность перед региональным парламентом и Президентом Российской Федерации. Введение мер федерального вмешательства были инициированы главой государства как возможность реагирования на ситуацию, когда региональными органами власти попираются положения федерального законодательства, нарушаются права и свободы человека и гражданина. Данные меры должны служить надежным гарантом исполнения Конституции, федерального законодательства⁴.

Итак, в процессе применения мер ответственности к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации могут участвовать Президент Российской Федерации и законодательный орган субъекта Российской Федерации. Последний может выразить недоверие главе субъекта Российской Федерации (решение принимается 2/3 голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее 1/3 от установленного числа депутатов). Основаниями для принятия подобного решения является: издание высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации несоответствующих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и конституционным

¹ Третьяк И.А. Конституционно-правовые аспекты отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента // Правоприменение. 2021. Т.5. № 1. С. 147.

² Кильметова Р.Р. Некоторые вопросы ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2011. № 1 (27). С. 43.

³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – Москва: Юристъ, 2001. С. 84.

⁴ Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства): Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22401> Дата обращения: 26.04.2023.

(уставным) нормам, законам субъекта Российской Федерации актов при условии подтверждения подобных противоречий судом и их неустранения в течение месяца со дня вступления в силу соответствующего судебного решения; установленное в судебном порядке иное грубое нарушение федерального законодательства, конституционных (уставных) норм, законов субъекта Российской Федерации при условии, что это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Указанное решение законодательного органа субъекта Российской Федерации должно быть направлено главе государства, который обладает правом отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности для принятия соответствующего решения. Таким образом, вести речь о полной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации перед региональным парламентом будет не совсем верным. По сути он лишь возбуждает процедуру, которая реализуется главой государства¹.

Куда более серьезными полномочиями обладает Президент Российской Федерации. Так, он выносит предупреждение высшему должностному субъекта Российской Федерации в случае издания последним нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Подобные противоречия должны быть подтверждены судом, а высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев или иного указанного в судебном решении срока не приняты меры по его исполнению.

Глава государства также выносит предупреждение главе субъекта Российской Федерации в случае уклонения последнего в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации или исполнительного органа субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, которым бы отменялось действие приостановленного акта или вносились бы изменения в него (если в течение указанного срока глава региона не обратился в суд для разрешения спора).

Непринятие высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в течение месяца со дня вынесения ему предупреждения мер по устранению причин, послуживших основанием для применения предупреждения, является причиной, по которой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации отрешается от должности Президентом Российской Федерации.

¹ Кильметова Р.Р. Некоторые вопросы ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2011. № 1 (27). С. 44.

Основанием вынесения предупреждения, а также объявления выговора высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации может явиться также ненадлежащее исполнение своих обязанностей главой региона. Непринятие в течение месяца высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения или объявления выговора, может повлечь за собой его отрешение от должности Президентом Российской Федерации.

ФЗ «Об общих принципах...» предусматривает и иные основания для отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом Российской Федерации. Это утрата доверия Президента Российской Федерации, неисполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения или иного указанного в решении срока).

При этом отметим, что отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации по такому основанию, как утрата доверия не всегда воспринимается обществом однозначно и вызывает определенные дискуссии. Так, например, существует мнение, согласно которому сущность прямых выборов глав субъектов Российской Федерации входит в противоречие с указанным основанием, потому как они обязаны доверием электорату и именно электорат вправе отозвать главу субъекта Российской Федерации¹. Отмечается, что в данном случае позиция главы государства ставится выше мнения избирателей и противоречит основам народовластия², также указывается на отсутствие юридической подчиненности между главой государства и главой субъекта Российской Федерации, позволяющей первому принимать решения о прекращении полномочий второго³.

Существуют и иное мнение, согласно которому необходимость федерального вмешательства обусловлена тем, что далеко не всегда договорные,

¹ Дзидзоев Р.М. Призвание к должности главы субъекта Российской Федерации: новый формат // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года. – М.: Юрист, 2012. С. 496.

² Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 34.

³ Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // LEX RUSSICA. 2013. № 7. С. 699.

согласительные, координационные механизмы являются оптимальными, а в условиях игнорирования приоритета федерального права, требований и законных интересов Федерации последняя вынуждена прибегать к использованию принудительных мер обеспечения государственного и правового единства страны¹.

Также отметим, что для лица, замещавшего должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и отрешенного от этой должности главой государства, наступает еще одно неблагоприятное последствие в виде запрета выдвижения своей кандидатуры в течение пяти лет на указанную должность в любом субъекте Российской Федерации.

ФЗ «Об общих принципах...» предусмотрено, что если высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации предъявлено обвинение в совершении преступления, и имеется соответствующее представление Генерального прокурора Российской Федерации, Президент Российской Федерации имеет право временно отстранить главу субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей.

Отметим, что решения по обозначенным выше вопросам Президент Российской Федерации принимает в форме соответствующего указа, который может быть в течение десяти дней со дня его официального опубликования обжалован высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в Верховный Суд Российской Федерации.

Помимо вышеуказанных, основаниями досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации согласно ст. 28 ФЗ «Об общих принципах...» являются: его смерть; отставка по собственному желанию; признание судом недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим; вступление в силу обвинительного приговора суда; выезд на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации; прекращение гражданства Российской Федерации или наличие гражданства иностранного государства, вида на жительство или иного документа, который подтверждает право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Итак, руководящая роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе региональных органов власти во многом определяется природой его статуса. Современное законодательство относит его к обязательным элементам системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, включает в систему исполнительных органов. Высшее

¹ Барциц И.Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 2. С. 62.

должностное лицо субъекта Российской Федерации одновременно возглавляет субъект Российской Федерации и руководит исполнительной властью в субъекте Российской Федерации. В этой связи законодательство наделяет его обширными полномочиями в сфере исполнительной власти (и не только в этой сфере), предусматривает возможность непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации либо учредить должность председателя данного органа.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации играет особую роль в обеспечении стабильности федеративных основ нашего государства, во многом благодаря ему обеспечивается взаимосвязь различных уровней публичной власти.

Порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации ранее неоднократно подвергался изменениям в поиске наиболее совершенного способа. В различные периоды это были и прямые выборы, и наделение полномочиями фактически Президентом Российской Федерации и законодательным органом субъекта Российской Федерации. На сегодняшний день федеральное законодательство предусматривает различные варианты наделения соответствующими полномочиями: в результате проведения прямых выборов или избрания депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации. Полагаем, что такой вариант вполне отвечает характеристикам демократического государства и интересам отдельных регионов.

В современных условиях развития российского общества высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является важным звеном в системе как исполнительных, так и иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, он играет большую роль в деле укрепления государственного единства, правового пространства, формирования единой системы публичной власти и взаимодействия ее элементов в целях эффективного решения стоящих перед государством задач.

2.3. Система исполнительных органов субъекта Российской Федерации

Значение и роль исполнительной власти в современном обществе сложно переоценить. Без нее полноценно не может существовать ни одно государство, поскольку именно на органы, осуществляющие ее, ложится основная нагрузка по исполнению законов, их практической реализации¹. Без эффективно действующих органов государственного управления невозможно представить социально-экономическое развитие государства.

Процесс государственного управления осуществляется непрерывно, нуждается в воздействии органов исполнительной власти на огромное количество объектов такого управления. Динамично меняющиеся условия развития общества требуют принятия оперативных, при этом эффективных управленческих решений, действенных мер. Как справедливо отмечает Б. В. Россинский, такие возможности доступны по большому счету только органам исполнительной власти, так как именно система этих органов обладает необходимыми для решения многих управленческих задач иерархичностью, субординационностью, численностью государственных служащих². Именно эта система обладает многообразием ресурсов, позволяющих влиять на любые сферы жизнедеятельности общества.

Существует мнение, на наш взгляд достаточно справедливое, что органы исполнительной власти наиболее приближены к населению по сравнению с органами иных ветвей власти, именно они первыми получают информацию о потребностях населения, о существующих в сферах управления проблемах. Это в полной мере и даже прежде всего относится к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Как отмечает М. Баглай, в решении насущных проблем региона главенствующую роль играет исполнительная власть³. Кто же осуществляет исполнительную власть в субъектах Российской Федерации, и как регулируется правовой статус данных органов?

Правовой статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации регулируется прежде всего нормами Конституции Российской Федерации, но, как известно, последние при этом характеризуются определённой «скромностью» и закрепляют самостоятельность субъектов Российской Федерации в вопросах установления системы органов государственной власти. Общие принципы организации органов государственной власти, на которые при

¹ Токтогулов А.А. Место исполнительной власти в системе государственной власти // Проблемы современной науки и образования. 2016. С. 108.

² Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica. 2018. № 7 (140). С. 32.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник / М. В. Баглай. – 13-е изд., изм. и доп. – Москва : Норма : Инфра-М, 2018. С. 723.

этом должны ориентироваться субъекты Российской Федерации, установлены ФЗ «Об общих принципах ...». Таким образом, становится ясно, что большое значение в регулировании правового статуса органов государственной власти субъекта Российской Федерации играют указанный федеральный закон, а также законодательство субъекта Российской Федерации.

Важным при анализе правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является то, что они совместно с федеральными органами исполнительной власти в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в России (ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации). При этом органы исполнительной власти соответствующего территориального уровня также образуют некую систему (подсистему).

Согласно ФЗ «Об общих принципах...» система исполнительных органов субъекта Российской Федерации включает в себя:

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации;
- иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в обозначенной системе выделяются высшие и иные органы. При этом отметим, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не выведено за пределы системы разделения властей, а органично вливается в исполнительную власть, более того, он руководит ею в субъекте. С учетом этого закрепляются его полномочия, анализ которых был проведен нами в предыдущей части пособия. Как отмечается в научной литературе, в противном случае, когда глава региона стоит над исполнительной властью, возможно переложение ответственности на формально неподотчетное ему правительство за допущенные просчеты¹.

Определение системы, структуры исполнительных органов субъекта Российской Федерации, формирование высшего исполнительного органа входит в число полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Так, например, в Краснодарском крае система и структура исполнительных органов утверждена Постановлением Губернатора Краснодарского края от 1 декабря 2022 года № 888 «О системе и структуре исполнительных органов Краснодарского края»².

¹ Акчурина А.В. К вопросу о проблемах правового регулирования организации исполнительной власти в субъектах РФ // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2019. Вып. 2. С. 31.

² О системе и структуре исполнительных органов Краснодарского края: Пост. Губернатора Краснодарского края от 1 декабря 2022 № 888 // СПС Гарант. Дата обращения: 30.04.2023.

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации как орган, осуществляющий исполнительную власть, обеспечивает исполнение нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации на соответствующей территории, а также согласованную деятельность иных региональных исполнительных органов.

ФЗ «Об общих принципах...» демонстрирует вариативность при регулировании вопроса относительно того, кто может возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации. Так, возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации может непосредственно высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, либо он может учредить должность председателя указанного органа, который им же назначается на должность (освобождается от должности). В функции главы высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации входит организация работы возглавляемого органа.

Вариативность закон демонстрирует и при регулировании вопроса о наименовании высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Так, указанный орган может иметь наименование «Правительство» с последующим указанием наименования субъекта Российской Федерации либо иное наименование, установленное конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом традиций региона. Так, например, согласно Уставу Краснодарского края высший исполнительный орган имеет наименование Администрация Краснодарского края¹, согласно Конституции Республики Адыгея – Кабинет Министров Республики Адыгея² и т.д.

Рассуждая об основных полномочиях высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, отметим, что в соответствии с региональной компетенцией он проводит единую государственную политику в различных сферах жизнедеятельности общества (в сфере экономики, здравоохранения, образования, экологии и др.), осуществляет различные правообеспечительные и правозащитные меры, содействует социально-экономическому развитию региона, разрабатывает проект регионального бюджета и обеспечивает его исполнение, управляет и распоряжается региональной собственностью, а также осуществляет иные многочисленные полномочия, установленные законодательством. Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации также обладает правом законодательной инициативы в региональном парламенте; он вправе внести в региональный законодательный орган предложение о законодательной инициативе в Государственной Думе.

¹ Устав Краснодарского края // СПС Гарант. Дата обращения: 30.04.2023.

² Конституция Республики Адыгея // СПС Гарант. Дата обращения: 30.04.2023.

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, не выполняет законодательную функцию, но является правотворческим органом. Акты данного органа имеют подзаконный характер и играют значимую роль в регулировании большого круга общественных отношений. Без них невозможно представить осуществление государственного управления в регионе. ФЗ «Об общих принципах...» посвящает актам высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации статью 36, которая закрепляет их обязательный характер в пределах соответствующей территории, необходимость соответствия актам большей юридической силы. При этом указанный закон не называет виды таких актов.

Согласно классификации подзаконных актов, которая приводится в методических рекомендациях, утвержденных Минюстом России, акты высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации именуются постановлениями и распоряжениями, а правовые акты иных региональных органов исполнительной власти – постановлениями, распоряжениями, приказами¹.

Как неоднократно отмечалось выше, значимое место в структуре правового статуса любого органа власти занимает ответственность, обусловленная необходимостью адекватных мер воздействия в целях защиты Конституции Российской Федерации и основанных на ее положениях законов². Отметим, что в федеральном законодательстве, в частности в ФЗ «Об общих принципах...», достаточно подробно регулируются вопросы ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, законодательного органа субъекта Российской Федерации, и не так подробно ответственность высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Так, нормы ФЗ «Об общих принципах...» предусматривают возможность отставки высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации

¹ Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (утв. Минюстом России) / авторы: Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. [Электронный ресурс] // М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2019. С. 19-20. URL: <https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-opredeleniiu-normativnosti-pravovykh-aktov-subektov-rossiiskoi/> Дата обращения: 01.05.2023.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: Пост. Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 № 8-П // СПС Гарант. Дата обращения: 01.05.2023.

Федерации, освобождения от должности председателя указанного органа (принятие соответствующих решений входит согласно ст. 25 ФЗ «Об общих принципах...» в число полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации), при этом основания для принятия таких решений в федеральном законе не обозначены.

Продолжая рассуждать об ответственности региональных органов исполнительной власти, стоит отметить, что нормы ФЗ «Об общих принципах...» закрепляют возможность принятия законодательным органом субъекта Российской Федерации решения о недоверии руководителям исполнительных органов субъекта Российской Федерации, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (п. 5 ч. 3 ст. 8, ч. 9 ст. 61). При этом речь идет о тех лицах, в назначении которых на должность законодательный орган принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Принятие подобного решения влечет за собой освобождение от должности указанных лиц или иные последствия, установленные законодательством субъекта Российской Федерации.

Таким образом, возможно констатировать, что вопросы ответственности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, отдельных должностных лиц исполнительных органов ФЗ «Об общих принципах...» регулируются достаточно поверхностно, оставляя право субъектам Российской Федерации более детально регулировать данные вопросы в региональном законодательстве.

Также стоит отметить, что Конституция Российской Федерации содержит положение, согласно которому Президент Российской Федерации как гарант конституции может реагировать на факты нарушения законности. В частности, он вправе приостанавливать до судебного решения действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации, а также в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 85 Конституции России). Аналогичное правило продублировано в ч. 5 ст. 3 ФЗ «Об общих принципах...». При этом думается, что предпочтительным все же было бы, если указанные нормы носили не диспозитивный, а императивный характер.

Как отмечается в научной литературе, подобное полномочие главы государства является средством оперативного государственного вмешательства в процесс реализации нормативного правового акта¹, но направлено оно исклю-

¹ Фролов А.А. Приостановление действия нормативных правовых актов в современной России: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2005. С. 13.

чительно на обеспечение законности. Благодаря данному полномочию президента была прервана реализация достаточно большого количества нормативных правовых актов регионального уровня, не соответствующих законодательству¹.

Также считаем необходимым обозначить, что ФЗ «Об общих принципах...» установлена возможность законодательного органа субъекта Российской Федерации обращаться в исполнительные органы субъекта Российской Федерации с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в нормативные правовые акты, которые в соответствии с ч. 2 ст. 61 указанного закона направляются в региональный парламент, либо об их отмене. Кроме того, закреплена возможность законодательного органа субъекта Российской Федерации обжаловать указанные акты в судебном порядке или в установленном порядке обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом об их соответствии Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 61 ФЗ «Об общих принципах...»).

Законодательством субъектов Российской Федерации установлены и иные способы обеспечения законности. Так, в частности Закон Республики Адыгея «О Кабинете Министров Республики Адыгея» (ч. 6. ст. 11) предусматривает возможность Главы Республики приостанавливать или отменять действие актов высшего исполнительного органа в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, законам Республики Адыгея и актам Главы Республики². Схожие нормы содержатся в Конституции Кабардино-Балкарской Республики (ч. 4 ст. 86)³, нормативных правовых актах ряда других субъектов Российской Федерации.

Как было отмечено выше, элементом системы исполнительных органов субъектов Российской Федерации являются и иные исполнительные органы субъектов Российской Федерации (функциональные, отраслевые). Каждый из этих органов – это специальный аппарат, созданный для эффективного и полноценного функционирования исполнительной власти. Среднее количество органов исполнительной власти, приходящихся на один регион, составляет около тридцати (если вести речь о типах органов исполнительной власти, то,

¹ См., например: О постановлении главы администрации Краснодарского края: Указ Президента РФ от 8 августа 1997 № 853; О нормативных правовых актах губернатора Курской области: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 № 1306; О приостановлении действия постановления губернатора Тверской области от 28 сентября 1999 № 856 «О тарифах на электрическую энергию для населения области»: Указ Президента РФ от 12 июня 2000 № 1101 // СПС Гарант. Дата обращения: 01.05.2023.

² О Кабинете Министров Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 1 октября 1996 № 24 // СПС Гарант Дата обращения: 01.05.2023.

³ Конституция Кабардино-Балкарской Республики // СПС Гарант. Дата обращения: 01.05.2023.

в среднем, количество равно пяти)¹. Среди них можно выделить министерства, департаменты, управления, комитеты, службы, агентства, инспекции. Подавляющее число исполнительных органов в регионах имеют наименование «министерство».

Также отметим, что согласно ст. 34 ФЗ «Об общих принципах...» в число обязательных исполнительных органов региона входит финансовый орган, на который возложено составление и организация исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.

Таким образом, система региональных исполнительных органов несколько отличается от установленной Указом Президента Российской Федерации² системы федеральных органов исполнительной власти (федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство), хотя по сути имеют единые цели.

Для примера кратко проанализируем систему исполнительных органов Краснодарского края. Согласно Постановлению Губернатора Краснодарского края «О системе и структуре исполнительных органов Краснодарского края»³ в данном субъекте Российской Федерации функционирует тридцать органов исполнительной власти, не считая высший исполнительный орган – администрацию Краснодарского края и Губернатора Краснодарского края. Среди них: министерства (14), департаменты (14), инспекция (1), управление (1).

Исполнительные органы субъекта Российской Федерации, конечно же, не единственные в регионе. Они наряду с иными органами публичной власти обеспечивают нормальную жизнедеятельность общества. В процессе своей деятельности эти органы взаимодействуют друг с другом в различных формах. Такое взаимодействие проявляется, в частности, в следующем:

– в направлении актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и исполнительных органов субъекта Российской Федерации в законодательный орган субъекта Российской Федерации. При этом законодательный орган вправе предложить указанным субъектам внести изменения и (или) дополнения в эти акты, либо их отменить, а также может обжаловать их в судебном порядке. Данному праву законодательного органа корреспондирует аналогичное право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в отношении постановлений регионального парламента;

¹ Занко Т.А. Особенности построения систем и структур органов исполнительной власти субъектов РФ // Государственная служба. 2021. № 4. С. 15-16.

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 № 314 // СПС Гарант. 05.05.2023.

³ О системе и структуре исполнительных органов Краснодарского края: Пост. Губернатора Краснодарского края от 1 декабря 2022 № 888 // СПС Гарант. Дата обращения: 05.05.2023.

– в направлении законодательным органом субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации планов законопроектной работы, а также проектов законов;

– в возможности присутствия представителей законодательного органа субъекта Российской Федерации на заседаниях исполнительных органов субъекта Российской Федерации и представителей исполнительных органов субъекта Российской Федерации соответственно на заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации;

– в возможном участии законодательного органа субъекта Российской Федерации в формировании высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, утверждении (согласовании назначения) на должность отдельных должностных лиц указанного органа;

– в возможности выражения недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации руководителям исполнительных органов субъектов Российской Федерации (если первый принимал участие в назначении на должность последних, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации);

– в заслушивании законодательным органом субъекта Российской Федерации ежегодных отчетов о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации и др.

Подводя итог данной части пособия, отметим, что любое государство нуждается в эффективно действующей системе органов исполнительной власти. От ее правильной организации, уровня правового регулирования зависит социально-экономическая, политическая ситуация в государстве. Это в полной мере касается не только российского государства в целом, но и всех его субъектов.

Как известно, исполнительная власть в России представлена системой многочисленных органов, которые функционируют на различных территориальных уровнях. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в России.

Деятельность указанных органов носит исполнительно-распорядительный характер, а основными задачами соответственно являются практическая реализация законов, осуществление государственного управления в различ-

ных сферах жизнедеятельности общества. Для успешного решения обозначенных задач органы исполнительной власти наделены всеми необходимыми полномочиями, включая правотворческие и юрисдикционные.

Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, в том числе нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Основными здесь, помимо Конституции, выступают Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

На региональном уровне органы исполнительной власти в свою очередь также образуют некую подсистему, которая включает в себя высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации и иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации. Таким образом, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, которое осуществляет руководство исполнительной властью в регионе, не выведено за пределы системы разделения власти. Он определяет систему и структуру исполнительных органов субъекта Российской Федерации, формирует высший исполнительный орган региона, вправе возглавить его, принимает решение об отставке высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также обладает иными обширными полномочиями в сфере исполнительной власти.

Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации играет существенную роль в обеспечении социально-экономического развития региона, в связи с чем он наделяется всеми необходимыми для этого полномочиями. На данный орган публичной власти также возложено обеспечение согласованной деятельности иных региональных исполнительных органов, а их в каждом регионе большое множество. Среди них: министерства, департаменты, управления, комитеты, службы, агентства, инспекции и другие органы, выполняющие управленческие функции в порученной сфере.

Будучи фундаментом системы государственного управления, исполнительная власть должна быть «живой», динамичной структурой, взаимодей-

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон 21 декабря 2021 № 414-ФЗ // СПС Гарант. Дата обращения: 15.05.2023.

ствующей с другими ветвями власти, для повышения эффективности государственного управления в целом¹. Посредством правильно организованной системы органов исполнительной власти решаются такие важные задачи, как: обеспечение социально-экономических потребностей общества; регулирование различных процессов в культурной, научной, экологической и других сферах жизнедеятельности общества; охрана и защита прав и свобод граждан; обеспечение безопасности и правопорядка и многие другие.

¹ Тамазова А.Д. Конституционно-правовые основы организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти в России [Электронный ресурс] : учебное пособие / А.Д. Тамазова. – Электрон. дан. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2023. – 1 электрон. опт. диск. С. 34.

Заключение

Конституция Российской Федерации, закрепляя положение о многонациональном народе как единственном источнике власти, гарантирует осуществление публичной власти в различных формах (ст. 3). Такими формами, в частности, выступают государственная и муниципальная власть. Конституционные нормы также указывают на существование единой системы публичной власти, включающей в себя совокупность взаимодействующих органов государственной власти (федеральных и субъектов Российской Федерации), иных государственных органов и органов местного самоуправления, т. е. для публичной власти как власти народа, проживающего на определенной территории, характерно ее осуществление в различных формах и на различных уровнях: всего государства (общества), субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Публичная власть осуществляется с учетом особенностей ее организации на каждом территориальном уровне, в том числе с учетом специфических характеристик конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований¹.

Государственная власть, являясь особым видом социальной власти, осуществляется в определенных территориальных пределах, обладает такими свойствами, как верховенство и суверенитет, и предполагает способность специальных субъектов оказывать воздействие волевого характера на общество с целью его организации, удовлетворения общих интересов и потребностей.

Являясь элементом системы публичной власти, органы государственной власти, в свою очередь, также образуют некую систему, в основе организации которой лежат принципы федерализма и разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Иными словами, государственная власть представлена системой органов, которые разделены по вертикали (на федеральные и субъектов Российской Федерации), а также по горизонтали (на законодательные, исполнительные и судебные). В то же время существуют государственные органы, которые не могут быть отнесены к той или иной ветви власти.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Пост. Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 № 32-П // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 19.01.2023.

Конституция РФ является нормативным правовым актом, который выступает правовым «фиксатором» системы органов государственной власти в России. Анализ ее положений позволяет выделить на федеральном уровне следующие органы государственной власти: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти, суды Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. Такие принципы находят закрепление в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» № 414-ФЗ.

Согласно указанному закону элементами системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются: законодательный орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с его конституцией (уставом). Вопросы их правового статуса регулируются Конституцией Российской Федерации, указанным федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Региональные законодательные органы играют значимую роль в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Они обладают возможностью превратить решение субъекта Российской Федерации в закон, придать ему обязательную силу. При этом необходимо помнить, что власть парламента производна от власти народа, а значит закон, принятый региональным парламентом, – это отчасти решение народа, проживающего на определенной территории, выражение его воли. Законодательные органы субъектов Российской Федерации состоят из выборных народных представителей (депутатов), которые выступают в качестве зеркала общественного мнения. Таким образом, законодательные органы субъектов Российской Федерации являются не только собственно законодательными, но и представительными органами.

Руководящая роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе региональных органов власти во многом определяется природой его статуса. Современное законодательство относит его к обязатель-

ным элементам системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, включает в систему исполнительных органов. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет субъект Российской Федерации и руководит исполнительной властью в субъекте Российской Федерации. В связи с этим законодательство наделяет его обширными полномочиями в сфере исполнительной власти (и не только), предусматривает возможность непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации либо учредить должность председателя данного органа.

На сегодняшний день федеральное законодательство предусматривает различные варианты наделения полномочиями высшего должностного лица: в результате проведения прямых выборов или избрания депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации. Полагаем, что такой вариант вполне отвечает характеристикам демократического государства и интересам отдельных регионов.

В современных условиях развития российского общества высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является важным звеном в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, играет большую роль в деле укрепления государственного единства, правового пространства, формирования единой системы публичной власти и взаимодействия ее элементов в целях эффективного решения стоящих перед государством задач.

Любое государство нуждается в эффективно действующей системе органов исполнительной власти. От ее правильной организации, уровня правового регулирования зависит социально-экономическая, политическая ситуация в государстве. Это в полной мере касается не только Российского государства в целом, но и всех его субъектов.

Как известно, исполнительная власть в России представлена системой многочисленных органов, которые функционируют на различных территориальных уровнях. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в России.

На региональном уровне органы исполнительной власти также образуют некую подсистему, которая включает в себя высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Россий-

ской Федерации и иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации. Таким образом, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, которое осуществляет руководство исполнительной властью в регионе, не выведено за пределы системы разделения власти, а определяет систему и структуру исполнительных органов субъекта Российской Федерации, формирует высший исполнительный орган региона, вправе возглавить его, принимает решение об отставке высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также обладает иными обширными полномочиями в сфере исполнительной власти.

Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, будучи наделенным всеми необходимыми полномочиями, играет существенную роль в обеспечении социально-экономического развития региона. На данный орган публичной власти возложено обеспечение согласованной деятельности иных региональных исполнительных органов, которых в каждом регионе большое множество (министерства, департаменты, управления, комитеты, службы, агентства, инспекции и другие органы, выполняющие управленческие функции в порученной сфере).

Являясь фундаментом системы государственного управления, исполнительная власть должна быть динамичной структурой, взаимодействующей с другими ветвями власти с целью повышения эффективности государственного управления в целом. Посредством правильно организованной системы органов исполнительной власти решаются такие важные задачи, как обеспечение социально-экономических потребностей общества; регулирование различных процессов в культурной, научной, экологической и других сферах жизнедеятельности общества; охрана и защита прав и свобод граждан; обеспечение безопасности и правопорядка и многие другие.

Рационально построенная система органов государственной власти субъектов Российской Федерации способствует предупреждению отрицательных явлений в системе государственного управления в целом. Принятие поправок к Конституции Российской Федерации в 2020 г. и дальнейшее принятие Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», несомненно, способствовали решению указанного вопроса, позволили придать устройству власти в субъектах Российской Федерации некий универсальный характер, не отвергая при этом региональные особенности.

Литература

Правовые акты, судебные решения

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ. Там же.
3. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Там же.
4. О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Там же.
5. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конст. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ. Там же.
6. О Верховном Суде Российской Федерации: федер. конст. закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ. Там же.
7. О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ. Там же.
8. О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ. Там же.
9. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Там же.
10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ. Там же.
11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ. Там же.
12. О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ. Там же.
13. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ. Там же.
14. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ. Там же.
15. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Там же.
16. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ. Там же.

17. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ. Там же.

19. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ. Там же.

20. О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ. Там же.

21. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 14.03.2022 № 60-ФЗ. Там же.

22. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект федер. закона № 40361-8. Там же.

23. О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 28.12.2010 № 406-ФЗ (утратил силу). Там же.

24. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (утратил силу). Там же.

25. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314. Там же.

26. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21. Там же.

27. О постановлении главы администрации Краснодарского края: указ Президента РФ от 08.08.1997 № 853. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

28. О нормативных правовых актах губернатора Курской области: указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1306. Там же.

29. О приостановлении действия постановления губернатора Тверской области от 28.09.1999 № 856 «О тарифах на электрическую энергию для населения области»: указ Президента РФ от 12.06.2000 № 1101. Там же.

30. По делу о проверке конституционности отдельных положений конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П. Там же.

33. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П. Там же.

34. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П . Там же.

35. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

36. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. Конституция Республики Адыгея. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

39. Конституция Республики Хакасия. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. Конституция Республики Татарстан. Там же.

41. Конституция Кабардино-Балкарской Республики. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

42. Конституция Республики Алтай. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Конституция Республики Башкортостан. Там же.

44. Конституция Республики Бурятия. Там же.

45. Конституция Республики Дагестан. Там же.

46. Конституция Республики Ингушетия. Там же.

47. Устав Краснодарского края. Там же.

48. Устав города Москвы. Там же.

49. Устав Забайкальского края. Там же.

50. Устав Камчатского края. Там же.

51. Устав Красноярского края. Там же.

52. Устав Пермского края. Там же.

53. Устав Приморского края. Там же.

54. Устав Хабаровского края. Там же.

55. Устав Архангельской области. Там же.

56. Устав Астраханской области. Там же.

57. Устав Белгородской области. Там же.

58. Устав Брянской области. Там же.

59. Устав Вологодской области. Там же.

60. Устав Воронежской области. Там же.

61. Устав Иркутской области. Там же.

62. Устав Калужской области. Там же.

63. Устав Костромской области. Там же.

64. Устав Ленинградской области. Там же.

65. Устав Липецкой области. Там же.

66. О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края: закон Краснодарского края от 21.08.2007 № 1315-КЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант.№».

67. О выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики: закон Кабардино-Балкарской Республики от 05.08.2008 № 56-РЗ. Там же.

68. Избирательный кодекс города Москвы: закон города Москвы от 06.07.2005 № 38. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. О Кабинете Министров Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 01.10.1996 № 24. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

70. О внесении изменений в Конституцию Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 26.01.2023 № 1-ЗРТ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края: закон Краснодарского края от 03.07.2012 № 2519-КЗ. Там же.

72. О системе и структуре исполнительных органов Краснодарского края: Постановление Губернатора Краснодарского края от 01.12.2022 № 888. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант ».

Учебная и научная литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021.

2. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2015.

3. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33).

4. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция». Т. 2 / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма : ИНФРА-М, 2010.

5. Авдийский В.И. Механизм легитимации государственной власти: историко-теоретическое исследование: дис...д-ра ю.н. – СПб., 2002.

6. Акчурина А.В. К вопросу о проблемах правового регулирования организации исполнительной власти в субъектах РФ // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2019. Вып. 2.

7. Амиантов А.А., Масляный А.А. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2018. Т. 8. № 1 (40).
8. Аристотель (384-322 до н. э.). Сочинения: в 4 т. / Аристотель; Академия наук СССР, Институт философии. – Москва: Мысль, 1975 – 1983.
9. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – 14-е изд., изм. и доп. – СПб.: НОРМА, 2023.
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юрид. вузов и фак. / М.В. Баглай. – М.: ИНФРА-М: НОРМА, 1998.
11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – 13-е изд., изм. и доп. – М.: ИНФРА-М: НОРМА, 2018.
12. Барциц И.Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 2.
13. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие / А.В. Безруков. – 3-е изд., перераб. и доп. – «Юстицинформ», 2015.
14. Белкин А.А. Механизм конституционного воздействия на акты государственно-правового законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1983.
15. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (постатейный). – «Деловой двор», 2022.
16. Воробьева В.А. Государственная власть как уровень публичной власти // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 1.
17. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы: монография / Б.Л. Железнов, И.В. Левакин, А.Ф. Малый и другие; под ред. Г.Б. Романовского. – Москва: Юрлитинформ, 2016.
18. Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4.
19. Дзидзоев Р.М. Призвание к должности главы субъекта Российской Федерации: новый формат // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года. – М.: Юрист, 2012.
20. Занко Т.А. Особенности построения систем и структур органов исполнительной власти субъектов РФ // Государственная служба. 2021. № 4.
21. Ильин А.В. Конституционное право России: авторский курс / А.В. Ильин. – Москва: Эксмо, 2022.
22. К. Маркс. Капитал. Полная версия. – М.: Изд-во «АСТ», 2020.

23. Калитанова Т.В. Власть в демократическом государстве: основы институализации и функционирования: дис...к.ю.н. – Саратов, 2004.

24. Карасев А.Т., Савоськин А.В. Представительная (законодательная) власть в системе разделения властей в РФ (общая характеристика) // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2006. № 13.

25. Кильметова Р.Р. Некоторые вопросы ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2011. № 1 (27).

26. Кожевников О.А., Мещеряков А.Н. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях // Правоприменение. 2020. № 3.

27. Конституционное право: учебник для бакалавров: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности и направлению подготовки «Юриспруденция» / [М.В. Варлен и др.]; отв. ред. В.И. Фадеев. – Москва: Проспект, 2015.

28. Козлова Е.И. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин; Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2015.

29. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, С.Б. Нанба, А.Е. Помазанский; под ред. Т.Я. Хабриевой; обращение к читателям В.В. Путина. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2021.

30. Конституция Российской Федерации: Комментарий / [Абова Т.Е. и др.]; Под общ. ред. Б.Н. Топорнина и др. – Москва: Юрид. лит., 1994.

31. Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3.

32. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – Москва: Юристъ, 2001.

33. Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений // Конституционное государство. Сборник статей. Спб., 1905.

34. Лебедев В.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти в субъектах Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2002. № 2 (4).

35. Лебедев В.А. Конституционно-правовые основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 5 (53).
36. Локк Дж. Сочинения: в 3-х т. / пер. с англ. и лат. Т. 3 / ред. и сост., авт. прим. А. Л. Субботин. – М.: Мысль, 1988.
37. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник / М.Н. Марченко; Московский Государственный Университет им. М.В. Ломоносова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2019.
38. Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1.
39. Мирзоев М.Г. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2016.
40. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. – Акад. наук СССР. Ин-т философии. – Москва: Госполитиздат, 1955.
41. Мухаметов Р.С. Эволюция системы избрания глав регионов в России // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. 2016. № 2 (152).
42. Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // LEX RUSSICA. 2013. № 7.
43. Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы: Монография / С.В. Нарутто. – Хабаровск: Хабар. гос. акад. экономики и права, 2001.
44. Нормотворчество и нормотворческий процесс органов государственной власти субъектов Российской Федерации (по материалам Крыма и Севастополя 2020 года): учебное пособие для магистров / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.]; под ред. Ю.Г. Арзамасова, С.А. Трофимова, И.В. Бондарчука. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2022.
45. Носов С.И. О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти» // Гражданин и право. 2007. № 5.
46. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1973.
47. Россинский Б.В. Исполнительные органы в системе публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2.
48. Самойлюк Р.Н. Соотношение государственной и публичной власти // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2015. № 4.

49. Самойлюк Р.Н. Понятие, признаки и сущность государственной власти // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2015. № 4.

50. Семенова В.Г. Возврат к прямым выборам губернаторов: новые технологии управляемой демократии // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2014. Т. 14. Вып. 2.

51. Современные проблемы организации публичной власти: коллективная монография / [Авакьян С.А. и др.; рук. авт. кол. и ред. Авакьян С.А.]. – Москва: Юстицинформ, 2014.

52. Стариков Ю.Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Современные проблемы и стратегии законотворчества. 2020. № 1.

53. Тамазова А.Д. Конституционно-правовые основы организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти в России [Электронный ресурс]: учебное пособие / А. Д. Тамазова. – Электрон. дан. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2023.

54. Тенсин М.В. Об элементах системы государственной власти субъекта Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2011. Вып. 4.

55. Третьяк И.А. Конституционно-правовые аспекты отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента // Правоприменение. 2021. Т.5. № 1.

56. Федулова Л.В. Конституционно-правовая ответственность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

57. Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 1 (1).

58. Фролов А.А. Приостановление действия нормативных правовых актов в современной России: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2005.

59. Чиркин В.Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2005.

60. Чиркин В.Е. Современные модели публичной власти // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 3.

61. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7 (151).

62. Чиркин В.Е. Государствоведение: учебник / В. Е. Чиркин. – Москва: Юристъ, 1999.

Интернет-ресурсы

1. Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства): послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 08.07.2000 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22401> (дата обращения: 26.04.2023).

2. Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование / К.А. Ишеков [Электронный ресурс] // РПА Минюста России, 2013. URL: <https://rucont.ru/efd/271100> (дата обращения: 01.06.2023).

3. Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (утв. Минюстом России) / Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. [Электронный ресурс] // М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2019. URL: <https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-opredeleniiu-normativnosti-pravovykh-aktov-subektov-rossiiskoi/> (дата обращения: 01.05.2023).

4. Народные голосования в Российской Федерации / Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. [Электронный ресурс] // М.: Юркомпани, 2010. URL: <https://rucont.ru/efd/178420> (дата обращения: 05.06.2023).

5. Официальный сайт Избирательной комиссии Краснодарского края [Электронный ресурс] // URL: <http://www.krasnodar.izbirkom.ru/chislennost-izbirateley/> (дата обращения: 16.03.2023).

6. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев и др. [Электронный ресурс] // Сов. Энциклопедия. Москва, 1983. URL: <http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/philosophical/index.htm> (дата обращения: 11.02.2023).

Учебное издание

Тамазова Анна Дмитриевна

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

В авторской редакции
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-2042-6



Подписано в печать 18.01.2024.

Авт. л. 5,0. Заказ 216.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.