

Краснодарский университет МВД России

И. В. Упоров
И. В. Яблонский
В. Н. Козлов

**ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Краснодар
2023

УДК 342
ББК 67.400
У673

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

В. В. Казаченок, кандидат юридических наук, доцент (Казанский юридический институт МВД России);

В. Ж. Дорохов, кандидат исторических наук, доцент (Дальневосточный юридический институт МВД России).

Упоров И. В.

У673 Органы публичной власти Российской Федерации : учебное пособие / И. В. Упоров, И. В. Яблонский, В. Н. Козлов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2023. – 82 с.

ISBN 978-5-9266-1923-9

Рассматриваются правовые основы, система и полномочия органов публичной (государственной) власти, созданных и функционирующих на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Приводятся соответствующие нормы Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов Федерации. Раскрываются особенности, связанные с обновлением законодательства в части регулирования публичной власти в России.

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

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-9266-1923-9

© Краснодарский университет
МВД России, 2023
© Упоров И. В., Яблонский И. В.,
Козлов В. Н., 2023

Введение

Публично-властные отношения в России в последние годы претерпевают серьезные изменения, что, собственно, рассматривается в данном учебном пособии. Так, известными конституционными поправками 2020 г. в текст Конституции России впервые были введены такие категории, как «публичная власть», «единая система публичной власти». В указанную систему согласно ч. 3 ст. 132 Конституции России входят органы государственной власти и органы местного самоуправления. В свою очередь, органы публичной (государственной) власти в соответствии с ч. 1 и ч. 2 ст. 11 Конституции России создаются и функционируют на федеральном государственном уровне и региональном государственном уровне (уровне субъектов Федерации).

В настоящем учебном пособии рассматриваются отмеченные два уровня публичной власти (федеральный и региональный), с учетом того что они уже получили в последние годы необходимое правовое регулирование. Помимо конституционных поправок 2020 г. следует также назвать еще ряд важных правовых новелл. Так, 6 ноября 2020 г. был принят обновленный Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», в котором более четко определены полномочия этого органа исполнительной власти, уточнен его статус, в частности, предусмотрено, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации». 21 декабря 2021 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», заменивший прежний закон 1999 г. Еще раньше, 21 января 2020 г., был издан Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Соответственно, в субъектах Федерации были скорректированы конституции (уставы) и другие законы, регулирующие публично-властные отношения.

Указанные и другие нормативные правовые акты существенно изменили и уточнили статусные характеристики федеральных и региональных органов публичной (государственной) власти. И именно в этом контексте они рассматриваются в учебном пособии.

Что касается третьего уровня публичной власти, где создаются и функционируют органы местного самоуправления (органы местной, муниципальной власти), то его законодательное обновление отстает. Так, внесенный в декабре 2021 г. в Государственную думу Федерального собрания РФ проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» вызвал неоднозначную реакцию народных депутатов и общественности, и сроки его принятия затягиваются. Соответственно, в субъектах Федерации откладывается на неопределенный срок принятие обновленных региональных законов о местном самоуправлении, а также уставов муниципальных образований и других муниципальных правовых актов по причине ожидания нового федерального муниципального закона. В связи с этим муниципальный уровень публичной власти в данном пособии не рассматривается.

Учебное пособие состоит из двух глав. В первой главе рассматриваются федеральные органы публичной (государственной) власти. Во второй главе – органы публичной (государственной) власти субъектов Федерации. Обозначаются также проблемы теоретического и правового характера, связанные с функционированием публичной власти.

Глава 1. Федеральные органы публичной власти

1.1. Правовые основы публичной власти федерального уровня

Особенность публичной власти заключается в том, что все без исключения структуры этого социального института функционируют в строгом соответствии с правовыми актами, определяющими правовой статус органов публичной власти (здесь и далее, если нет оговорок, понятием органа публичной власти охватываются также должностные лица, имеющие властные полномочия). При этом регулирование полномочий органов публичной власти осуществляется детальным образом, и прежде всего это касается ситуаций, когда такие органы взаимодействуют с гражданами, что наглядно видно, в частности, в многочисленных административных регламентах, где подробно расписываются содержание и последовательность действия органов публичной власти по оказанию соответствующих государственных и муниципальных услуг.

Федеральные органы публичной власти в этом контексте не являются исключением. Будучи общегосударственными органами, их статус регулируется, разумеется, только на федеральном уровне (в отличие от органов публичной власти субъектов Федерации и муниципальных образований).

Исходным актом является Конституция России¹, где в ст. 10 указывается, что государственная власть осуществляется на основе разделения на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Здесь отмеченная «государственная власть» относится к органам публичной власти федерального уровня и регионального уровня (уровня субъектов Федерации), что закрепляется в ч. 1 и 2 ст. 11 Конституции России (на третьем уровне публичной власти, т. е. на муниципальном уровне, разделение властей имеет свою специфику, о чем ниже будет сказано подробнее).

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» (дата обращения: 25.05.2023).

В целом правовые акты, регулирующие деятельность органов публичной власти федерального уровня, могут быть представлены в следующем перечне:

- Конституция России;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- указы Президента РФ;
- постановления Правительства РФ;
- акты министерств и других органов (ведомств) исполнительной власти.

Ключевым праворегулирующим актом применительно к федеральным органам публичной власти является Конституция России, что вполне естественно, так как Конституция России является общегосударственным актом, в котором по определению должны быть закреплены статусные характеристики прежде всего общегосударственных органов публичной власти, в данном случае – федеральных органов, поскольку Россия является федеративным государством.

Но, как видно из представленного перечня, Конституцией России не ограничивается регулирование федеральных органов публичной власти. Законы и подзаконные акты в данной сфере общественных отношений после принятия Конституции России стали издаваться сформированными органами публичной власти согласно конституционным учредительным положениям (Конституция России имеет учредительный характер; в частности, был создан новый орган публичной власти федерального уровня в виде Федерального собрания, а другие органы, хотя и функционировали ранее, были реформатированы и получили измененный статус).

Следует отметить, что согласно ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции России народ в Российской Федерации является единственным источником власти, которую он осуществляет непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ч. 3 ст. 3 Конституции России также говорится о том, что референдум является высшим непосредственным выражением власти народа наряду со свободными выборами. Соответственно, акты, принимаемые на референдуме федерального

уровня, могут быть источником правовых норм, регулирующих статус органов публичной власти федерального уровня.

Однако референдумы федерального уровня в России проводятся редко – последний состоялся в марте 1993 г. Помимо референдума, имеется практика (не менее редкая), когда проводится голосование. Так, Конституция России 1993 г. принималась всенародным голосованием, а конституционные поправки 2020 г.¹ – всероссийским голосованием. В обоих случаях при этом в России действовали законы о референдуме. Но, например, в 1993 г., в силу политических соображений, в частности имевшегося тогда в России острого противостояния ведущих политических сил (между Президентом РФ Б.Н. Ельциным и его сторонниками Вице-президентом А.В. Руцким, руководством Верховного совета РФ и их сторонниками), проводились не референдумы, а голосования.

Такой подход вызывает дискуссии в научно-правовой литературе², и прежде всего по вопросу об обязательности принимаемых путем голосования решений. Консенсуса пока не найдено. Между тем в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации»³ и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2023).

² Магомедова А.А., Пирбудагова Д.Ш. Правовая основа общенародного голосования по поправкам в Конституцию Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 2. С. 79–81; Соколов М.В. Проблемы правового регулирования общероссийского голосования по поправкам к Конституции России // Скиф. 2020. № 3(43). С. 157–162; Старостина И.А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 18–23; Адыгезалова Р.Э., Дзидзоев Р.М. Обсуждаем конституционную реформу в России // Юрид. вестник Кубанского гос. ун-та. 2020. С. 102–110; Христофорова Е.И., Соколова Е.А. Перспективы развития института плебисцитарной демократии в Российской Федерации // Выборы: теория и практика. 2020. № 1. С. 14–18; Манжосов С. «Общероссийское голосование» прошло. Что это было? // Издательская группа «Закон». 2020. URL: https://zakon.ru/blog/2020/7/2/obscherossijskoe_golosovanie_proshlo_chno_eto_bylo (дата обращения: 02.03.2023); и др.

³ О референдуме Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (в ред. от 30.12.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

в референдуме граждан Российской Федерации»¹ достаточно четко отрегулирован институт референдума федерального уровня, в то время как институт всероссийского голосования законодательной четкости не имеет и его использование в таком виде для решения столь важных для страны вопросов, включая регулирование публичной власти, представляется неоднозначным.

В Конституции России нормы, регулирующие статус органов публичной власти федерального уровня, содержатся в следующих главах:

- гл. 1 («Основы Конституционного строя»);
- гл. 2 («Права и свободы человека и гражданина»);
- гл. 3 («Федеративное устройство»);
- гл. 4 («Президент Российской Федерации»);
- гл. 5 («Федеральное Собрание»);
- гл. 6 («Правительство Российской Федерации»);
- гл. 7 («Судебная власть и прокуратура»);
- гл. 8 («Местное самоуправление»).

Как видно, в восьми из девяти глав Конституции России так или иначе отражается правовое положение федеральных органов публичной власти. При этом конституционно-правовое регулирование осуществляется двумя основными блоками конституционно-правовых норм.

В первом блоке определяются общие принципы формирования, функционирования, предметы ведения федеральных органов публичной власти, основы их взаимодействия с органами публичной власти субъектов Федерации и органами публичной власти муниципальных образований. Соответствующие правовые нормы закреплены в Конституции России, поскольку, как отмечалось, этот акт имеет общегосударственный масштаб, и иного акта, где бы содержались общие принципы организации федеральных органов публичной власти, в российской государственно-правовой системе в настоящее время нет.

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 28.04.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2023).

Во втором блоке раскрываются функции и полномочия конкретных органов федеральных органов публичной власти, которые изначально указываются в ч. 1 ст. 11 Конституции России (*Президент РФ, Федеральное собрание РФ (Государственная дума и Совет Федерации), Правительство РФ, суды РФ*) и затем приводятся в отдельных главах Конституции России.

Касательно первого блока отметим, что выборы, наряду с референдумом, являются высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 2 ст. 3 Конституции России), соответственно, и публичная власть на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) появляется и функционирует на основе выборов.

На федеральном уровне граждане (избиратели) непосредственно избирают:

- Президента РФ;
- депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ.

Эти избранные народом властные структуры определяют правовые основы для формирования и функционирования всей системы публичной власти, и в наибольшей степени – федеральных органов публичной власти, что осуществляется путем издания соответствующих федеральных конституционных законов, федеральных законов и указов Президента РФ. Например: Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»¹, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»², Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»³, Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

² О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Там же (дата обращения: 05.05.2023).

³ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (в ред. от 20.10.2022). Там же (дата обращения: 05.05.2023).

о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»¹ и др.

Следует также отметить, что в систему публичной власти федерального уровня входят не только органы, которые непосредственно издают властные предписания и которые, соответственно, именуется органами публичной власти, но и иные государственные органы, и прежде всего Государственный Совет, впервые введенный в Конституцию России конституционными поправками 2020 г. (п. «е.5» ст. 83), статус которого определяется Федеральным законом «О Государственном Совете Российской Федерации»².

В свою очередь, сформированные таким образом федеральные органы публичной власти издают подзаконные акты, определяющие статус нижестоящих органов публичной власти федерального уровня, а также регулирующие организацию своей внутренней деятельности по непосредственному осуществлению установленных полномочий. Например: постановление Правительства РФ «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии»³, приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»⁴, Регламент Государственной думы⁵ и др.

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (в ред. от 10.02.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

² О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ. Там же (дата обращения: 05.04.2023).

³ О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии: постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 (в ред. от 29.10.2021). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

⁴ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: приказ МВД России от 31.12.2017 № 984. Там же (дата обращения: 05.11.2022).

⁵ Регламент Государственной Думы: принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД (в ред. 28.02.2023). Там же (дата обращения: 05.05.2023).

Такой подход имеет четкое конституционное закрепление. Так, в ст. 71 Конституции России, где определяются предметы ведения Российской Федерации (федерального центра), в п. «г» указывается, что к таковым относятся: «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти».

В первом блоке конституционных норм о федеральных органах публичной власти указываются, помимо отмеченных выше, также следующие позиции.

Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции России «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Разграничение предметов ведения и полномочий представляет довольно сложную проблему, учитывая, что в Конституции России использован «остаточный» принцип для определения предметов ведения и полномочий субъектов Федерации (ст. 73 Конституции России), который и является наиболее дискуссионным. В начале 1990-х гг. в России в этом контексте стала использоваться такая правовая форма, как федеративный договор, которым был введен институт совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации. После принятия Конституции России договорная форма стала конституционной.

Однако в практике федеративные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий федеральных органов публичной власти и органов публичной власти субъектов Федерации не нашли широкого применения (очевидно, ввиду стабилизации социально-экономической ситуации в стране после распада СССР), соответственно, заключенные ранее договоры после истечения срока действия утратили юридическую силу. Сейчас конституционные нормы (ст. 71, 72, 73 Конституции России) являются важнейшей правовой основой в вопросе о рассматриваемом разграничении полномочий; вместе с тем конституционные нормы о федеративных и иных договорах сохраняют свою силу и могут

быть применены (по данной проблематике имеются соответствующие работы¹).

Такой подход соответствует конституционным поправкам 2020 г., согласно которым, в частности, все органы публичной власти (федеральные, региональные, муниципальные) составляют «единую систему публичной власти» (ч. 3 ст. 132 Конституции России), причем термин «публичная власть» в конституционный текст введен впервые.

Отметим еще другие позиции из первого блока конституционных норм о федеральных органах публичной власти.

В ст. 18 Конституции России закрепляется то, что права и свободы человека и гражданина определяют «смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Этот принцип относится к органам публичной власти всех трех уровней – федерального, регионального и муниципального.

Другие принципы такого типа определены:

– в ч. 2 ст. 15 Конституции России, где применительно к органам государственной власти и органам местного самоуправления указывается, что они обязаны соблюдать Конституцию России и законы;

– в ч. 2 ст. 24 Конституции России, согласно которой «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом»;

¹ Железнов Б.Л., Губейдуллин Р.Х. Федеративный договор 1992 года и современный российский федерализм // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 4. С. 174–178; Шевелев Д.Н., Мельник А.Г. Взаимодействие центра и регионов в период разработки федеративного договора 1992 г. // Вестник Кемеровского государственного университета. 2021. Т. 23. № 1. С. 95–104; Эриашвили Н.Д. Теоретико-правовые основы развития федерализма в условиях сильной центральной власти // Образование и право. 2021. № 11. С. 81–86; Домарецкая А.С. Актуальные направления реформирования механизма разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти в Российской Федерации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 6. С. 130–132; и др.

– в ч. 2 ст. 32 Конституции России, согласно которой российские граждане «имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления»;

– в ч. 2 ст. 40 Конституции России, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

Еще ряд праворегулирующих позиций относится только к федеральным органам публичной власти. Так, согласно ст. 52 Конституции России государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. В данном случае под государством следует понимать федеральные органы правосудия, правоохранительные и иные органы, деятельность которых регулируется федеральным законодательством. Также согласно ч. 2 ст. 69 Конституции России «государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия», а в ч. 1 ст. 78 указано, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих функций и полномочий могут создавать территориальные органы.

Наконец, еще две позиции из первого блока праворегулирующих конституционных норм определены в гл. 8 Конституции России. В обоих случаях соответствующие нормы относятся к «органам государственной власти», к которыми, напомним, являются как федеральные органы публичной власти, так и органы публичной власти субъектов Федерации (ч. 1 и 2 ст. 11 Конституции России). Так, согласно новой ч. 1.1 ст. 131 Конституции России, введенной конституционными поправками 2020 г., «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом», а в ст. 131 говорится о том, что органы государственной власти при осуществлении публичных функций во взаимодействии с органами местного самоуправления должны

гарантировать последним компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения указанных функций.

Вместе с тем нужно отметить, что с местным самоуправлением взаимодействуют, как правило, органы публичной власти субъектов Федерации, и в целом вопрос взаимодействия федеральных органов публичной власти с органами местного самоуправления без участия органов публичной власти субъектов Федерации требует своего дополнительного теоретического обоснования и законодательного уточнения.

Помимо Конституции России и обозначенных выше правовых актов, в правовые основы формирования и функционирования органов публичной власти всех уровней включаются также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, которые, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции России, являются составной частью российской правовой системы.

1.2. Система федеральных органов публичной власти

После принятия конституционных поправок в 2020 г. институт публичной власти в России определенным образом трансформировался по сравнению с положением, которое имело место до этих поправок, и это касается главным образом системы федеральных органов публичной власти. В Конституцию России введена категория «единая система публичной власти», куда согласно ч. 3 ст. 132 входят органы государственной власти и органы местного самоуправления, т. е. с учетом ч. 1 и 2 ст. 11 органы публичной власти всех трех уровней публично-властных отношений: 1) органы публичной (государственной) власти федерального уровня; 2) органы публичной (государственной) власти субъектов Федерации; 3) органы публичной (муниципальной, местной) власти, т. е. органы местного самоуправления.

В текущем законодательстве уже, как указывалось выше, сделана попытка уточнить понятие «единая система публичной власти». Так, в Федеральном законе «О государственном Совете

Российской Федерации» говорится о том, что в понятие единой системы публичной власти входят «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности»¹.

И хотя данная терминология («единая система публичной власти») ранее не применялась в конституционном и законодательных текстах, фактически единая система публичной власти в России функционировала, более того, ее не может не быть, поскольку она существует в любом государстве как социальный институт, поддерживающий единство государства и создающий условия для осуществления его функций. Другое дело, что этот институт не находится в статическом состоянии, он непрерывно совершенствуется, в том числе праворегулирующими средствами, включая обновление понятийно-правового аппарата, что, собственно, и наблюдается в России в последние годы.

Говоря о федеральных органах публичной власти, нужно в этом контексте отметить, что с учетом ст. 10 и ч. 1 ст. 11 Конституции России на три ветви публичной власти (законодательная, исполнительная, судебная) приходится четыре прямо указанных конституционных органа федеральной публичной власти: *Президент РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ, суды РФ*. При сопоставлении из этих четырех органов государственной власти выпадает Президент РФ. Соответственно, этот единоличный орган (Президент РФ) федеральной власти получает особое место в системе федеральной публичной власти, формально не относясь ни к одной из ветвей власти, но имея огромные полномочия влиять на их формирование и деятельность.

Помимо прямо указанных в Конституции России федеральных органов публичной власти, в России функционируют «иные государственные органы», имеющие отношение к реализации публично-властных полномочий, а именно: *Государственный совет, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека, Совет безопасности РФ, Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Центральная избирательная*

¹ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.04.2023).

комиссия РФ. Из перечисленных органов в Конституции России упоминаются Государственный совет (п. «е.5» ст. 83), Центральный банк РФ (ч. 1 и 2 ст. 75, п. «г» ст. 83, п. «г», «г.1» ч. 1 ст. 103), Счетная палата (п. «е.4» ст. 83, ч. 4 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «д» ч. 1 ст. 103), Уполномоченный по правам человека (п. «е» ч. 1 ст. 103), Совет безопасности РФ (п. «ж» ст. 83), Прокуратура РФ (п. «о» ст. 71, п. «е.1» ст. 83, п. «з» ст. 102, ст. 129). Следственный комитет РФ и Центральная избирательная комиссия РФ не упоминаются. При этом только в отношении Центрального банка РФ в Конституции России указывается, что этот государственный орган имеет определенные властные полномочия (ч. 2 ст. 75 Конституции России).

Как видно, какого-либо единого подхода к конституционному регулированию «иных государственных органов» в системе федеральных органов публичной власти нет, что, очевидно, может быть обусловлено сложностью предмета регулирования, каковым является публичная власть, и отсутствием достаточного опыта формирования и функционирования федеральных органов публичной власти (по историческим меркам почти 30 лет действия Конституции России является небольшим).

С учетом этих обстоятельств представляется целесообразным систему федеральных органов публичной власти в России классифицировать следующим образом.

1. Федеральные органы публичной власти, закрепленные в Конституции России:

- 1) Президент РФ;
- 2) Федеральное собрание (законодательная власть);
- 3) Правительство РФ (исполнительная власть);
- 4) суды РФ (судебная власть).

2. Иные федеральные государственные органы, закрепленные в Конституции России, обладающие определенными властными полномочиями:

- 1) Государственный совет;
- 2) Центральный банк РФ;
- 3) Счетная палата РФ;
- 4) Прокуратура РФ;
- 5) Совет безопасности РФ;
- 6) Уполномоченный по правам человека.

3. *Иные федеральные государственные органы, не закрепленные в Конституции России, обладающие определенными властными полномочиями:*

- 1) Следственный комитет РФ;
- 2) Центральная избирательная комиссия РФ.

Все эти органы являются постоянно действующими, они не изолированы друг от друга и, будучи самостоятельными в установленных пределах, функционируют в тесной взаимосвязи в рамках принципа сдержек ветвей власти.

Далее кратко рассмотрим перечисленные органы федеральной публичной власти в системе федеральной публичной власти с точки зрения их общего статуса, особенностей формирования, функций, структурного построения, ответственности. Что касается «иных государственных органов», то здесь они не рассматриваются, отметим лишь, что каждый из них функционирует на основе специальных законов и указов Президента РФ.

Президент Российской Федерации

Статус Президента РФ, в силу его особого положения в системе публичной власти России («выпадение» из традиционной триады разделения властей и огромный объем публично-властных полномочий), уже много лет дискутируется в научно-правовой литературе (работы А.В. Безрукова, Г.В. Дегтева, А.С. Исакова, В.И. Кайнова, А.М. Ковалева, А.А. Кондрашова, В.В. Комаровой, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, И.Д. Лебединцева, Л.А. Окунькова, С.А. Осетрова, Л.Н. Плеханова, В.И. Радченко, В.М. Соколова, В.Н. Суворова, А.Н. Сулимина, З.Л. Шхагапсоева, И.Д. Хутинаева и др.). Высказываются самые различные точки зрения, как поддерживающие такой подход к определению статуса Президента РФ, так и критикующие его. Особый статус Президента, определенный Конституцией России, дает основание ряду авторов называть Россию «президентской» республикой¹ и даже «суперпрезидентской» республикой².

¹ Навальный С.В., Александрова К.И. Россия – президентская республика: конституционно-правовое исследование // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2020. № 1. С. 91–102.

² Кондрашев А.А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6. С. 34–42.

Конституционно-правовой статус Президента РФ определяется в гл. 4 Конституции России. Согласно ч. 1 ст. 80 Президент РФ является главой государства без указания на принадлежность к какой-либо ветви власти. При этом Президент РФ не осуществляет правосудие, не принимает федеральные законы, т. е. исключается из этих ветвей публичной власти. Что же касается исполнительной власти, то ряд полномочий Президента РФ тесно связан с данной ветвью публичной власти. Как отмечает З.Л. Шхагапсоев, «Президент России обладает полномочиями исполнительной власти, но не входит в нее»¹.

В связи с этим следует отметить, что накануне распада СССР в прежней Конституции РСФСР 1978 г. (в редакции от 24 мая 1991 г.) при введении поста Президента РСФСР в ст. 121.1 указывалось, что «Президент Российской Советской Федеративной Социалистической Республики является высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР»². Данная конституционно-правовая позиция сохранялась до введения в действие Конституции России 1993 г., в начальной редакции которой (от 12 декабря 1993 г.) Президент РФ стал «главой государства» без указания на руководство Правительством РФ. Однако в рамках конституционных поправок 2020 г. появилась норма (п. «б» ст. 83) о том, что Президент РФ «осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации; вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации».

Как видно, Президент РФ все же ближе к исполнительной власти, но формально он занимает особое место и даже, по мнению С.А. Авакьяна, может представлять отдельную ветвь публичной власти³, однако это лишь одна из точек зрения, поскольку, в отличие от других органов публичной власти федерального уровня, специального закона о статусе Президента РФ нет.

¹ Шхагапсоев З.Л. Президент России в системе разделения власти РФ: место и роль // Общество и право. 2007. № 2(16). С. 30.

² Конституция (Основной закон) РСФСР: принята ВС РСФСР 12.04.1978 (в ред. от 24.05.1991). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.11.2022).

³ Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 50.

Президент РФ избирается гражданами России, обладающими активным избирательным правом, на прямых выборах на срок 6 лет из числа кандидатов, являющихся гражданами России не моложе 35 лет, постоянно проживающих в России не менее 25 лет, не имеющих и не имевших иностранного гражданства, при этом одно и то же лицо, не может занимать должность Президента РФ более двух сроков. Выборы Президента проводятся в соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации»¹, где определяются особенности избирательного процесса, регулируемого более общим Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»². Выборы назначает Совет Федерации. Законом от 5 декабря 2006 г.³ на выборах всех уровней отменен порог явки избирателей (до этого выборы считались состоявшимися, если в них участвовали не менее 20% избирателей на региональных выборах, не менее 25% – на федеральных парламентских выборах и не менее 50% – на выборах Президента РФ). Президентом РФ становится кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Функции Президента РФ как единоличного органа публичной власти в концентрированном виде определяются в ст. 80 Конституции России, согласно которой Президент России: является гарантом Конституции России, прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; поддерживает гражданский мир и согласие в стране; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов,

¹ О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (в ред. от 28.03.2023). Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 05.05.2023).

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 28.06.2022). Там же (дата обращения: 30.01.2023).

³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 05.12.2006 № 225-ФЗ (в ред. от 08.03.2015). Там же (дата обращения: 30.04.2023).

входящих в единую систему публичной власти. Применительно к институту публичной власти функции Президента РФ уточняются в принятом в 2021 г. Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹, где в ч. 2 ст. 1 указывается, что «Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации».

Для реализации своих функций Президент РФ наделяется соответствующими полномочиями, для реализации которых он имеет довольно обширный рабочий и вспомогательный аппарат в виде Администрации Президента РФ, института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. В Конституции России есть указание на Администрацию Президента РФ (п. «и» ст. 83), которая де-факто обладает влиянием на развитие публично-властных отношений, однако формально не является самостоятельным органом публичной власти, равно как и полномочные представители Президента РФ. Кроме того, Президент РФ формирует консультативно-совещательные советы и комиссии, которые работают на общественных началах и не могут рассматриваться как часть аппарата Президента РФ². При этом сам Президент РФ «непосредственно не участвует в оперативно-исполнительской деятельности, которую осуществляют органы исполнительной власти»³. Если иметь в виду ответственность Президента РФ, то он может быть отрешен от должности в случае совершения государственной измены или иного тяжкого преступления согласно ст. 93 Конституции России.

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (в ред. от 14.03.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

² Блинов А.Б. Специальные органы при Президенте Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 2. С. 158.

³ Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 114.

Законодательная власть

Законодательным (представительным) органом публичной власти на федеральном уровне является Федеральное собрание – парламент Российской Федерации, которому в Конституции России посвящена глава 5 (ст. 94–109). Федеральное собрание состоит из двух палат – Государственной думы и Совета Федерации. Основное функциональное назначение Федерального собрания – законодательная деятельность федерального уровня. Другая важная функция – контрольная. Кроме того, Государственная дума и Совет Федерации участвуют в формировании федеральных органов исполнительной и судебной власти, иных государственных органов, а также имеют ряд важных полномочий в политической и военной сфере.

Каждая из палат Федерального собрания работает автономно, по своим ими же принятым регламентам. Вместе с тем Государственная дума и Совет Федерации связаны единым процессом законодательной деятельности: Государственная дума принимает федеральные законы, Совет Федерации одобряет, после чего законопроект направляется на подпись Президенту РФ; в случае разногласий действуют согласительные процедуры. При этом Государственная дума в законодательном процессе имеет больший вес, поскольку может преодолеть вето как Совета Федерации, так и Президента РФ (такой статус Государственной думы обусловлен прежде всего тем, что посредством выборов депутатов в наибольшей мере представляются интересы российского народа).

Государственная дума состоит из 450 депутатов, которые избираются гражданами России одновременно в соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ сроком на 5 лет по двум избирательным системам: 225 депутатов избираются по мажоритарной системе, т. е. по одномандатным округам непосредственно населением, и столько же депутатов –

¹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (в ред. от 15.12.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

по пропорциональной системе, т. е. по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты (эти списки формируются политическими партиями).

Депутатами Государственной думы могут быть лица, достигшие 21 года, не имеющие иностранного гражданства. Выборы назначаются Президентом РФ. Более подробно эти вопросы регулируются указанным Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Полномочия Государственной думы заканчиваются по истечении пятилетнего срока избранного созыва Государственной думы. В определенных Конституцией России случаях (ст. 109, 111, 112, 117) Государственная дума может быть распущена по решению Президента РФ.

Совет Федерации не избирается гражданами России, а формируется в порядке, определенном в ч. 2 ст. 95 Конституции России – в него входят по два представителя от каждого субъекта Федерации (по одному от законодательного и исполнительного органов публичной власти субъекта Федерации), а также не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ на 6 лет, а до 7 представителей – пожизненно; кроме того, в Совет Федерации может входить Президент РФ, прекративший свои полномочия. Все члены Совета Федерации именуются сенаторами. Срок полномочий каждого сенатора определяется индивидуально, исходя из оснований и даты принятия решения о его делегировании в Совете Федерации. Подробнее эти вопросы регулируются в Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹. Конституция России не предусматривает роспуска Совета Федерации.

¹ О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (в ред. от 01.04.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

Исполнительная власть

Согласно ч. 1 и 2 ст. 110 Конституции России «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации», Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров. Статус Правительства РФ детально определяется в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»¹, в ст. 1 которого дается более широкая трактовка: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации»².

Данная трактовка отличается от формулировок предшествовавшего Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г. Такие изменения определены опять же конституционными поправками 2020 г., и они также вызывают дискуссии в научно-правовой литературе (например, в прежнем законе указывалось, что Правительство РФ являлось высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации; в новом законе этой формулировки нет).

Функциональное назначение исполнительной власти видно из ее названия – исполнение законов и других нормативных правовых актов. При этом, как отмечается в литературе, «функция обеспечения исполнения весьма многогранна, она включает в себя такие вопросы, как организация, координация и направление деятельности органов исполнительной власти; реализация внутренней и внешней политики Российской Федерации; определение единой социально-ориентированной государственной политики в областях и сферах, определенных Конституцией, обеспечение реализации национальных целей, национальных проектов;

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Там же (дата обращения: 05.05.2023).

² О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

несение ответственности за поставленные задачи и принимаемые решения и др.»¹.

В целом структура исполнительной власти федерального уровня достаточно сложная, о чем свидетельствует, в частности, неоднозначное название процитированной выше ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»: «Исполнительная власть Российской Федерации. Правительство Российской Федерации как орган публичной власти». При этом «структура исполнительной власти иерархична – в ней действует принцип соподчиненности низших звеньев высшим, и только судебная власть независима и подчинена исключительно закону»².

Из норм Конституции России и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» следует, что исполнительную власть на федеральном уровне осуществляют: 1) Правительство РФ; 2) иные органы исполнительной власти. Общее функциональное назначение Правительства РФ и других органов исполнительной власти заключается в обеспечении исполнения российского законодательства, под чем следует понимать широкий спектр более конкретных функций (организация деятельности исполнительной власти, координация действий различных органов на выполнение задач, определяемых в законах, указах Президента, других актах, принятие соответствующих решений и обеспечение их исполнения)³.

При этом Правительство РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, но не всех – исключение составляют органы (министерства, службы, агентства), руководство которыми осуществляет сам Президент РФ непосредственно; перечень этих «президентских» органов определен Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполни-

¹ Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 192–203.

² Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина. М.: Юрид. лит., 1994. С. 96–97.

³ Виноградова Е.В., Кобзарь-Фролова М.Н. Исполнительная власть в системе публичной власти в свете новых конституционных реалий // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 253.

тельной власти»¹, куда, в частности, входят: 19 органов МВД РФ, МИД РФ, МО РФ, МЮ РФ, ФСБ РФ, ФСО РФ, СВР РФ и др. Правительство РФ непосредственно руководит 16 министерствами (все они, равно как и другие органы, перечисляются в Указе Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»), 5 федеральными службами и 5 федеральными агентствами. В свою очередь, 9 министерств непосредственно руководят подведомственными им службами и агентствами и иными органами, больше всего таких у Минфина РФ – 7 органов (4 службы, 1 палата, 1 казначейство, 1 агентство).

С учетом того что Правительство РФ руководит не всеми органами исполнительной власти федерального уровня, в литературе указывается, что «Правительство РФ, являясь органом исполнительной власти, осуществляет государственное управление в узком смысле»². Однако с этим трудно согласиться, поскольку, как видно, в «президентский» перечень органов исполнительной власти включены в основном «силовые» и другие органы, связанные с обеспечением безопасности, порядка, обороны страны, т. е. имеют важнейшую, но все же узкую направленность, а всеми остальными направлениями занимается Правительство РФ, которое, без сомнения, является органом общей (универсальной) компетенции и, соответственно, оно управляет не в узком, а в широком смысле.

Отметим еще, что Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной думой (ч. 1 ст. 111 Конституции России). В формировании персонального состава руководителей федеральных органов исполнительной власти ведущую роль имеет Президент РФ при участии Председателя Правительства и Государственной думы. В определенных в Конституции России случаях Правительство РФ может досрочно сложить свои полномочия. Правительство РФ является коллегиальным органом, решения принимаются общим согласием, при необходимости проводится голосование, эти и другие вопросы организации деятельности Правительства регулируются

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (в ред. от 15.07.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

² Правовое обеспечение государственного и муниципального управления / под общ. ред. Д.В. Пожарского. М.: Академия управления МВД России, 2020. С. 62–63.

утвержденным самим Правительством РФ Регламентом Правительства РФ¹.

Судебная власть

Судебной власти в Конституции России посвящена глава 7 (ст. 118–128). Судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Основная функция всех судов – осуществление правосудия.

Помимо Конституции России, более детально статус, порядок формирования и деятельность судов, их внутренняя структура, требования к судьям судов разных видов, финансирование судов регулируются в специальных законах: Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»²; Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»³; Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴; Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации»⁵; Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации»⁶; Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации»⁷, Федеральный закон «О финансировании судов Российской Федерации»⁸.

¹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (в ред. от 30.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.11.2022).

² О судебной системе Российской Федерации Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.11.2022).

³ О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (в ред. от 16.04.2022). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

⁴ О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2021). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

⁵ О Верховном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

⁶ Об арбитражных судах в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

⁷ О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (в ред. от 01.07.2021). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

⁸ О финансировании судов Российской Федерации: федер. закон от 10.02.1999 № 30-ФЗ (в ред. от 24.02.2021). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

Кроме того, разбирательство в судах также детально регламентируется в следующих процессуальных кодексах: Уголовно-процессуальный кодекс РФ (2001 г.), Гражданский процессуальный кодекс РФ (2002 г.), Кодекс административного судопроизводства РФ (2015 г.), Арбитражный процессуальный кодекс РФ (2002 г.), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (2001 г.).

В целом судебная власть в России имеет наиболее широкое, глубокое и четкое законодательное регулирование, в значительно меньшей степени подверженное изменениям, чем в отношении иных ветвей публичной власти. Достаточно указать на то, что судебная система регулируется четырьмя федеральными конституционными законами. Такой подход, предполагающий единство судебной системы и статуса судей, признание обязательности исполнения на всей территории России судебных постановлений, вступивших в законную силу, следует поддержать, поскольку он способствует укреплению государственности, создает условия для стабильных общественных отношений в России.

Единую судебную систему судов России составляют:

- Конституционный суд РФ;
- Верховный суд РФ;
- федеральные суды общей юрисдикции (кассационные суды общей юрисдикции, 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);
- федеральные арбитражные суды (арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды);
- мировые судьи (судьи общей юрисдикции) субъектов Федерации.

Как видно, правосудие в России осуществляется в основном судами федерального уровня, что вполне оправдано, поскольку позволяет в наибольшей степени обеспечить их независимость. Также на федеральном уровне определяются процессуальные

основы и мировых судей – в субъектах Федерации самостоятельно определяются только порядок назначения (избрания) мировых судей и организация их деятельности.

Все суды формируются в обязательном порядке. В недавнем прошлом в судебную систему России входили также конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, которые в прошедшие годы создавались по решению законодательных органов самих субъектов Федерации, однако в соответствии с конституционными поправками 2020 г. они были упразднены (с января 2023 г.), а их функции теперь осуществляют создаваемые при законодательных органах субъектов Федерации конституционные (уставные) советы.

Судьями могут быть граждане России, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, постоянно проживающие в Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства. Судьи независимы и подчиняются только Конституции России и закону; несменяемы, неприкосновенны. Разбирательство дел во всех судах по общему правилу открытое (закрытые заседания допускаются в случаях, предусмотренных федеральным законом). Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

1.3. Полномочия федеральных органов публичной власти

Федеральные органы публичной власти по определению имеют наибольший объем властных полномочий. Соответственно, у органов публичной власти субъектов Федерации объем полномочий меньше, а у органов местного самоуправления (муниципальной, местной публичной власти) – еще меньше. Все полномочия федеральных органов публичной власти в обязательном порядке закрепляются в нормативных правовых актах, применительно к органам публичной власти – в Конституции России,

федеральных конституционных законах, федеральных законах, президентских указах, постановлениях Правительства РФ.

В структуре публичной власти федерального уровня ч. 1 ст. 10 Конституции России четко закреплены следующие конкретные органы: *Президент РФ, Федеральное собрание (Государственная дума и Совет Федерации), Правительство РФ, суды РФ*, из которых три первых являются органами общей (универсальной) компетенции. Именно эти четыре федеральных органа публичной власти управляют российским государством и поддерживают его государственность. Это базовые органы федеральной публичной власти, на которых и будет сконцентрировано внимание.

Помимо перечисленных органов на федеральном уровне, в систему федеральной публичной власти, как отмечалось выше, входят также иные федеральные государственные органы, которые, обладая определенной самостоятельностью, имеют в рамках публично-властных отношений полномочия узкого характера: *Государственный совет, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Прокуратура РФ, Совет безопасности РФ, Уполномоченный по правам человека* (перечисленные органы указываются в Конституции России), *Следственный комитет РФ, Центральная избирательная комиссия РФ*. По направлениям своей деятельности эти органы самостоятельно принимают соответствующие решения, так или иначе связанные с функционированием публичной власти, причем решения некоторых из этих органов имеют обязательный характер. Как отмечалось ранее, данные органы здесь не рассматриваются.

Полномочия *Президента РФ* закрепляются только в конституционном порядке – в ст. 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90 Конституции России, и этот перечень довольно обширный. Четкая классификация президентских полномочий отсутствует, что в значительной степени обусловлено отсутствием закона о статусе Президента РФ.

Так, по мнению С.А. Авакьяна, выделяются пять основных групп полномочий: 1) в части обеспечения прогресса государственных структур, системы и алгоритма выявления, определения и рекомендации к назначению высших должностных лиц; 2) по руководству внутренней политикой государства и интерак-

ции с иными органами власти и управления; 3) в области иностранных дел; 4) по обеспечению военной безопасности, устойчивости порядка в стране; 5) в части соблюдения конституционного правового положения человека и гражданина¹. В.Е.Чиркин выделяет восемь основных направлений, по которым распределяются президентские полномочия: 1) правовая роль и статус гражданина; 2) федеративная жизнедеятельность общества; 3) парламентская функциональность; 4) органы исполнительной власти; 5) судебные органы власти; 6) урегулирование экстренных ситуаций; 7) военные вопросы; 8) внешняя политика². Есть и другие доктринальные позиции.

Конституционные поправки 2020 г. расширили полномочия Президента РФ; одновременно стало меньше полномочий по назначению на различные государственные должности без предварительного согласования с Государственной думой и Советом Федерации. К числу важнейших полномочий Президента РФ можно отнести следующие:

- представление в Государственной думе кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ и его назначение в случае утверждения;
- утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти;
- представление в Государственной думе кандидатуры на должность Центрального банка РФ;
- назначение на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти;
- назначение на должность Генерального прокурора и других прокуроров;
- представление в Совете Федерации кандидатуры на должность Председателя Конституционного суда РФ, Председателя Верховного суда РФ;
- утверждение военной доктрины Российской Федерации;
- руководство внешней политикой;

¹ Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 477.

² Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. 6-е изд. М., 2009. С. 321

- назначение представителей Российской Федерации в Совете Федерации;
- осуществление полномочий Верховного главнокомандующего Вооруженными силами РФ;
- введение военного положения;
- внесение законопроектов в Государственную думу и др.

Посредством своих полномочий Президент РФ, «применяя существующие инструменты контроля и координации деятельности органов государственной власти всех уровней, оказывает влияние на все происходящие внутри системы властных структур процессы, тем самым выступая гарантом стабильности и прогрессивности как российской системы сдержек и противовесов, так и российского государственного управления»¹. В целом в литературе отмечается необходимость более четкой законодательной классификации президентских полномочий, поскольку «имеет место незавершенность процесса институционализации органов государственной власти»². Президентские полномочия прекращаются в связи с истечением срока его пребывания в должности; они могут быть прекращены досрочно по указанным в ст. 92 Конституции России основаниям.

Полномочия *Федерального собрания* как самостоятельного органа публичной власти в Конституции России не прописаны, поскольку данный представительный и законодательный орган – парламент России – функционирует в виде двух входящих в него палат: *Государственной думы* и *Совета Федерации*. Соответственно, можно вести речь только о полномочиях Государственной думы и Совета Федерации в отдельности, которые, как отмечалось, неразрывно связаны единым законодательным процессом и рядом иных полномочий в системе публично-властных отношений. Полномочия палат Федерального собрания, как и в отношении Президента РФ, закрепляются только в Конституции России (отдельных законов о статусе Государственной думы и Совета Федерации) и определены: для Совета Федерации – в ст. 102,

¹ Лебединцев И.Д., Исаков А.С. Президент РФ в системе разделения властей: институциональные аспекты реализации полномочий // Общество, экономика, управление. 2018. Т. 3. № 1. С. 50.

² Хутинаев И.Д. Институционализация органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 15.

103.1, 104, 105, 106, для Государственной думы – в ст. 103, 103.1, 104, 105.

Четкой классификации полномочий Государственной думы и Совета Федерации также нет.

Основное полномочие Государственной думы связано с законодательной деятельностью: согласно ч. 1 ст. 105 Конституции России Государственная дума принимает федеральные законы.

Государственная дума имеет полномочия и по другим вопросам. Так, в ст. 103 Конституции России определены предметы ведения Государственной думы, в том числе указываются следующие полномочия:

- утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- назначение на должность и Председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ в целях отрешения его от должности и др.

Законодательная деятельность является основной также и для Совета Федерации, соответствующие законодательные полномочия определены в ч. 3 и 4 ст. 105, ст. 106 Конституции России.

Помимо этого, Совет Федерации решает другие важные государственные вопросы. Предметы ведения Совета Федерации содержатся в ст. 102 Конституции России, где, в частности, указываются следующие полномочия Совета Федерации как верхней палаты российского парламента:

- утверждение изменения границ между субъектами Федерации;
- утверждение указа Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории России;
- назначение выборов Президента РФ;

- отрешение Президента РФ;
- назначение на должность по представлению Президента РФ Председателя Конституционного суда РФ, его заместителя и судей Конституционного суда РФ; Председателя Верховного суда РФ, его заместителей судей Верховного суда РФ;
- назначение на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ и др.

Кроме того, Государственная дума и Совет Федерации, согласно ст. 103.1 Конституции России, вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля регулируется Федеральным законом «О парламентском контроле»¹.

Полномочия *Правительства РФ* закрепляются не только в Конституции России (ст. 114–116), но и более развернуто в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»², указах Президента РФ.

Перечень основных полномочий Правительства РФ в самом широком их виде (формулировки сходны с функциями) закрепляется в ст. 114 Конституции России, в числе этих полномочий:

- разработка и представление в Государственной думе проекта федерального бюджета;
- обеспечение и исполнение федерального бюджета;
- обеспечение проведения в России единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения

¹ О парламентском контроле: федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (в ред. от 14.03.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.03.2023).

² О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Там же (дата обращения: 05.05.2023).

традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;

- обеспечение государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала;

- обеспечение функционирования системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;

- осуществление управления федеральной собственностью;

- осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России;

- осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

- осуществление мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечение их участия в выработке и проведении государственной политики и др.

В более развернутом виде по отдельным направлениям деятельности полномочия Правительства определяются в довольно обширной главе 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», которая так и называется – «Полномочия Правительства Российской Федерации» (ст. 12–26).

В данной главе Федерального конституционного закона подробно расписаны как «общие» полномочия Правительства РФ (ст. 13), так и конкретные полномочия по отдельным сферам деятельности. Так, согласно ст. 21 в области науки, образования и культуры Правительство РФ: 1) обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала; 2) разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; 3) обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки и имеющих общегосударственное значение

приоритетных направлений прикладной науки; 4) обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования, систему непрерывного образования; 5) разрабатывает и осуществляет меры по поддержке изучения и развития русского языка; 6) обеспечивает государственную поддержку и охрану культуры, сохранение как культурных ценностей, имеющих общенациональное (общероссийское) значение, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

Подобным образом определяются полномочия Правительства РФ в следующих областях:

- социальное обеспечение;
- защита семьи и детства;
- здравоохранение;
- трудовые отношения;
- экономика;
- бюджетная, финансовая и денежно-кредитная политика;
- взаимодействие с институтами гражданского общества;
- охрана окружающей среды и природопользования;
- обеспечение законности, прав и свобод человека и гражданина, борьба с преступностью;
- обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- внешняя политика и международные отношения;
- законодательная деятельность.

В этом же Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» отдельно закрепляются полномочия Председателя Правительства РФ, его заместителей, а также федеральных министров. Здесь следует указать на то, что согласно ч. 7 ст. 27 «Председатель Правительства Российской Федерации в случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, временно исполняет обязанности Президента Российской Федерации»¹.

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

Полномочия министерств и других федеральных органов публичной власти определяются специальными президентскими указами (в отношении тех органов, которыми непосредственно руководит Президент РФ) и правительственными постановлениями (в отношении остальных органов) в соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹.

Так, в Положении о МВД РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г.², в перечень «полномочий» МВД России входят 109 пунктов, в их числе:

- формирование основных направлений государственной политики в сфере внутренних дел;
- нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел (в пределах, неотрегулированных законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ);
- определение порядка реализации прав и обязанностей полиции (в указанных пределах);
- определение основных направлений деятельности органов внутренних дел;
- выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящих транснациональный или межрегиональный характер, вызывающих большой общественный резонанс;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности;
- организация кадрового обеспечения системы МВД России, в том числе в системе вузов МВД России;

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (в ред. от 20.10.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

² Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (в ред. от 10.02.2023). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

– соблюдение законности при осуществлении сотрудниками органов внутренних дел оперативно-служебной деятельности, поддержание служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел;

– обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе МВД России и др.

Помимо этого, указываются 17 «прав» МВД России, что фактически означает те же полномочия (приостанавливать или ограничивать во время чрезвычайных ситуаций использование любых сетей связи и средств связи, а также использовать в приоритетном порядке эти сети связи и средства связи; использовать наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, а также новые потенциально опасные психоактивные вещества в экспертной, оперативно-разыскной и иной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и др.).

Полномочия *судов Российской Федерации* определяются отдельно применительно каждому виду судов, статус и деятельность которых, помимо главы 7 Конституции России, регулируется законами:

- Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»¹;
- Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»²;
- Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации»³;
- Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»⁴;
- Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации»⁵.

¹ О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (в ред. от 16.04.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.11.2022).

² О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2021). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

³ Об арбитражных судах в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

⁴ О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

⁵ О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (в ред. от 01.07.2021). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

– Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации»¹.

Общее полномочие всех судов (судей) заключается в праве самостоятельно разрешать судебные дела, подчиняясь только Конституции России и закону в соответствии с принципом независимости судов (ч. 1 ст. 120 Конституции России). Отсюда и особый статус судей. Как отмечается в литературе, «судейская неприкосновенность, усложненный порядок возбуждения уголовного дела в отношении судей и привлечения их к ответственности обусловлены тем, что общество и государство, предъявляя к судье и его профессиональной деятельности высокие требования, вправе и обязаны обеспечить ему дополнительные гарантии надлежащего осуществления функции отправления правосудия при условии исполнения судьями добросовестно, на основе закона своих обязанностей»².

Конституцией России и указанными законами определяются также полномочия конкретных судов, председателей судов, их заместителей. В частности, в ч. 1 ст. 6.2 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» указывается, что «Председатель суда наряду с осуществлением полномочий судьи соответствующего суда, а также процессуальных полномочий, установленных для председателя суда федеральными конституционными законами и федеральными законами, осуществляет следующие функции: 1) организует работу суда; 2) устанавливает правила внутреннего распорядка суда на основе утверждаемых Советом судей Российской Федерации типовых правил внутреннего распорядка судов и контролирует их выполнение; 3) распределяет обязанности между заместителями председателя, а также в порядке, установленном федеральным законом, – между судьями; 4) осуществляет организацию дополнительного профессионального образования судей; 5) осуществляет общее руководство деятельностью аппарата суда, в том числе назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата суда, а также распре-

¹ О Верховном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Там же (дата обращения: 05.11.2022).

² Чепунов О.И., Болдырева Е.В. К вопросу о конституционно-правовом совершенствовании публичной власти // *NOMOTNETIKA: Философия. Социология. Право.* 2021. № 46(1). С. 170–178.

деляет обязанности между ними, принимает решение о поощрении работников аппарата суда либо о привлечении их к дисциплинарной ответственности, осуществляет организацию дополнительного профессионального образования работников аппарата суда; 6) регулярно информирует судей и работников аппарата суда о своей деятельности и о деятельности суда; 7) осуществляет иные полномочия по организации работы суда»¹. Отметим, что здесь, как видно из названия и текста данной статьи, законодатель ставит знак равенства между полномочиями и функциями.

В заключение следует отметить, что вопросы распределения полномочий между Президентом РФ и системой президентской власти, Правительством РФ и системой исполнительной власти, палатами Федерального Собрания, контрольными и судебными органами, совершенствования их правового регулирования уже долгое время являются поводом для дискуссий по институционализации системы государственной власти, но «пока разбросанность и конъюнктурность многих предложений в этой области не дает возможности соединить «несоединимое» в рамках единой концепции»². Как представляется, конституционные поправки 2020 г. некоторым образом улучшили положение в этом контексте, но, конечно, проблемных вопросов еще много.

¹ О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (в ред. от 16.04.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.11.2022).

² Хутинаев И.Д. Институционализация органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 15.

Глава 2. Органы публичной власти субъектов Федерации

2.1. Правовые основы публичной власти субъектов Федерации

В отличие от публичной власти федерального уровня, которая регулируется только федеральными актами, и прежде всего Конституцией России, публичная власть субъектов Федерации регулируется в правовых актах уже двух уровней: федерального и регионального (здесь и далее понятия «регион» и «субъект Федерации» являются тождественными). Такой подход является самоочевидным в федеративном государстве, каковым является Россия (ч. 1 ст. 1 Конституции России). Следует напомнить, что общие, исходные конституционные нормы о публичной власти находятся в ст. 3 Конституции России, где в ч. 2 указывается, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Согласно ч. 1 и 2 ст. 11 Конституции России на федеральном уровне и в субъектах Федерации функционирует государственная власть; на третьем, муниципальном уровне действует муниципальная власть, или органы местного самоуправления, и эта власть формально отграничивается от государственной власти согласно ст. 12 Конституции России. Однако в совокупности органы публичной власти, т. е. органы государственной власти и органы местного самоуправления, всех трех уровней представляют единую систему публичной власти согласно ч. 3 ст. 132 Конституции России. С.В. Привалова, имея в виду сущность публичной власти в самом общем виде, отмечает, что власть в России одна, и носителем суверенитета, единственным ее источником является многонациональный народ, а разделение власти как по горизонтали (три ветви власти), так и по вертикали (федеральный, региональный, муниципальный уровни власти) осуществляется в целях ее практической реализации, для чего создаются необходимые механизмы и структуры¹.

¹ Привалова С.В. Конституционно-правовая реформа в современной России // Государство и право. 2000. № 5. С. 88.

В этом контексте в ч. 2 ст. 11 Конституции России указывается, что государственная власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственные власти. Соответственно, с учетом ч. 2 и 4 ст. 76 Конституции России в перечень правовых актов, определяющих институт публичной власти в субъектах Федерации, входят следующие их виды:

- Конституция России;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- конституции (уставы) субъектов Федерации;
- законы субъектов Федерации;
- иные правовые акты субъектов Федерации.

Помимо отмеченных положений, выделим еще ряд позиций. Так, согласно ст. 10 Конституции России «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную». Из этого следует, что данный принцип относится и к публичной власти субъектов Федерации (вместе с тем, как будет показано, судебная власть на региональном уровне присутствует в минимальном объеме).

Применительно к публичной власти субъектов Федерации важной представляется также ст. 77 Конституции России, в ч. 1 которой указывается, что «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». Ключевым представляется слово «самостоятельно», что как раз и отражает федеративный характер России, где все отмеченные субъекты Федерации, согласно ч. 1 ст. 5 Конституции России, являются равноправными.

В ч. 2 ст. 77 Конституции России указывается, что «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 Российской Федерации».

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что речь идет о единстве органов только исполнительной власти, и объясняется это необходимостью более эффективно решать социально-экономические задачи, при этом единство следует понимать как определенную административную соподчиненность (опять же в указанных пределах) органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов исполнительной власти федерального уровня (федерального центра) в текущей, повседневной деятельности. В частности, решения Правительства РФ являются обязательными для органов исполнительной власти субъектов Федерации, решения федерального министерства, например Министерства здравоохранения, – обязательными для органов исполнительной власти в сфере здравоохранения субъектов Федерации. Такого *административного* соподчинения применительно к органам законодательной власти нет, но есть *«правовое»* подчинение, когда, например, принятый федеральный закон является обязательным для законодательных органов субъектов Федерации.

В той же ст. 77 Конституции России имеется еще ч. 3, введенная в рамках конституционных поправок 2020 г., где впервые закрепляется конституционные требования к главе субъекта Федерации: в Конституции России он определяется как «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» (до отмеченных конституционных поправок Конституция России закрепляла такие требования к должностным лицам только федерального уровня). В числе этих требований регионального уровня – возраст не менее 30 лет, отсутствие иностранного гражданства, запрет хранить денежные средства в иностранных банках за пределами России. Указывается также, что федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к главе субъекта Федерации.

Из федеральных конституционных законов следует отметить Федеральный конституционный закон «О судебной системе

Российской Федерации»¹, где имеются нормы, касающиеся судов субъектов Федерации. В частности, указывается, что мировые судьи (судьи общей юрисдикции) субъектов Федерации входят в систему судов России. Однако статус мировых судей, если иметь в виду относимость их к органам публичной власти субъектов Федерации, довольно специфичен, и ниже, во втором параграфе, об этом будет сказано подробнее.

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»² институт публичной власти субъектов Федерации регулируется, прежде всего, с точки зрения взаимодействия органов исполнительной власти федерального уровня и органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также по ряду других вопросов. Так, в ч. 1 ст. 1 содержится положение о том, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации»³. В ч. 2 ст. 12 указывается, что «Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий»⁴. Согласно п. 5 ст. 26 Правительство РФ «направляет в обязательном порядке в органы государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатываемые Правительством Российской Федерации проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»⁵.

В наибольшем объеме на федеральном уровне публичная власть субъектов Федерации регулируется федеральными законами. После принятия конституционных поправок 2020 г. была

¹ О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.11.2022).

² О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Там же (дата обращения: 05.05.2023).

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

активизирована законодательная деятельность Федерального собрания о приведении в соответствие с ними федерального законодательства об организации публичной власти в субъектах Федерации, поскольку действовавший до этого Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ даже со всеми поправками уже не вписывался в рамки этих поправок, которые оцениваются как реформирование системы публичной власти в России².

И уже в конце 2021 г. был принят новый закон – Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³, который является основным, можно даже сказать фундаментальным с точки зрения регулирования на федеральном уровне института публичной власти в субъектах Федерации. Проект этого закона обсуждался в научно-правовой литературе, были высказаны различные точки зрения. В частности, М.С. Саликов считал, что в проекте имелась излишняя централизация в системе федеративных отношений, также полагал целесообразным определение новым законом лишь общих принципов публичной власти в субъектах Федерации и муниципальных образованиях и корректировку уже действовавших федеральных законов об органах публичной власти в субъектах Федерации и об органах местного самоуправления⁴.

Однако федеральный законодатель сохранил исходные проектные решения, соответственно, в декабре 2021 г. был принятый новый акт по субъектам Федерации – упомянутый Федераль-

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 21.12.2021, с изм. от 14.07.2022) (утратил силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2022).

² Александрова Е.В. Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации: реформирование или совершенствование? // Пролог: журнал о праве. 2021. № 4. С. 16–23.

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (в ред. от 14.04.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

⁴ Саликов М.С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (есть ли место федерализму?) // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. № 4. С. 96–104.

ный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹. Общая направленность регулирования связывается с установлением более жестких требований с целью формирования единой для всей страны модели организации публичной власти в субъектах Федерации (это относится также и к муниципальным образованиям).

Такой подход, говоря о субъектах Федерации, был обусловлен слишком большими различиями в определении статуса органов публичной власти, которые определялись в конституциях (уставах) субъектов Федерации, причем с перманентной изменчивостью, что, очевидно, было обусловлено отсутствием ранее опыта самостоятельного формирования института публичной власти, и такой «разнобой» подходов в масштабе всего государства мешал необходимому взаимодействию федеральных и региональных органов публичной власти.

Например, в Краснодарском крае некоторое время исполнительную власть непосредственно возглавлял губернатор края, исполнительными органами по направлениям деятельности были департаменты, но позже, как и во многих других субъектах Федерации, появилось правительство, министры, а губернатор, будучи главой субъекта Федерации, являлся высшим должностным лицом и возглавлял правительство. Затем правительство было упразднено, но министерства, наряду с департаментами, остались; в других регионах, помимо главы субъекта Федерации, предусматривалась должность председателя правительства, были и другие варианты – они определялись самим субъектом Федерации и т. д. Соответствующий анализ сделан, в частности, К.А. Ишековым, который отмечал, несовпадение характеристик правового органов публичной власти субъектов Федерации статуса и многообразии соответствующих правовых норм².

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (в ред. от 14.04.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

² Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование. Саратов, 2013. С. 2.

На этом фоне обсуждались и предлагались иные концептуальные решения, в частности, В.Е. Чиркин полагал, что государственная власть в России должна быть одна – на федеральном уровне, признание же государственной власти в субъектах Федерации приводит к двойственному ее пониманию, создает правовую путаницу, и эту ситуацию нужно исправлять (предлагалось использовать термин «публичная негосударственная власть субъектов Федерации»¹, однако это предложение не было поддержано законодателем). Принятый в 1999 г. и упомянутый выше Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», как показала практика, не смог в достаточной степени урегулировать весь круг вопросов, относящихся к предмету его ведения, и вызывал неудовлетворение как со стороны Президента РФ, так и со стороны отдельных субъектов Федерации².

И вот в такой ситуации, в развитие конституционных поправок 2020 г. был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³, где система органов государственной власти субъекта Федерации является элементом единой системы публичной власти в России и в то же время, несмотря на связанность их общими принципами организации и функционирования публичной власти, субъект Федерации самостоятелен в пределах ведения его полномочий⁴.

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в полном объеме вступил в силу с 1 января 2023 г., он представляет собой

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

² Мещеряков А.Н. Специфика реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. № 1. С. 15–19.

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (в ред. от 14.04.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

⁴ Лебедев В.А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 40–43.

довольно обширный нормативный правовой акт, состоящий из 11 глав:

- 1) «Общие положения»;
- 2) «Законодательный орган субъекта Российской Федерации»;
- 3) «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации»;
- 4) «Система исполнительных органов субъекта Российской Федерации»;
- 5) «Иные государственные органы субъекта Российской Федерации»;
- 6) «Участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения»;
- 7) «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления»;
- 8) «Экономическая основа деятельности органов публичной власти субъекта Российской Федерации»;
- 9) «Взаимодействие органов публичной власти в субъекте Российской Федерации»;
- 10) «Государственный контроль (надзор) за деятельностью органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации»;
- 11) «Заключительные положения».

В этом законе внимание акцентируется на вопросах формирования, статуса, полномочий, ответственности органов публичной власти субъектов Федерации и их взаимодействии с органами публичной власти федерального уровня.

Согласно ч. 1 ст. 2 этого закона деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Федерации, осуществляется в соответствии со следующими принципами: 1) обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; 2) верховенство Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории России; 3) государственная и территориальная целостность России; 4) распространение суверенитета России на всю ее территорию; 5) единство системы публичной власти; 6) согласованное

функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях; 7) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; 8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти; 9) признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории России; 10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий; 11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий; 12) обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти; 13) государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

В ч. 2 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» четко определяется система органов государственной власти субъекта Федерации, которую составляют следующие органы:

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

В субъектах Федерации на основании обновленного федерального законодательства, где ключевым является рассматриваемый Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», принимаются (этот процесс еще не закончен) соответствующие поправки к конституциям (уставам) субъектов Федерации, в которых по аналогии со структурой федеральной Конституции регулируется институт публичной власти применительно к конкретному субъекту Федерации.

При этом имеется в виду, что согласно ст. 66 Конституции России статус субъектов Федерации определяется федеральной Конституцией и конституциями (уставами) субъектов Федерации; в литературе отмечается, что, «исходя из этих положений, теория права определяет конституцию (устав) субъекта Российской Федерации как основной закон субъекта Российской Федерации, обладающий высшей юридической силой в системе его законодательства, принимаемый в установленном федеральной Конституцией порядке, определяющий статус субъекта Российской Федерации и регламентирующий вопросы, отнесенные к его ведению Конституцией Российской Федерации»¹. Для многих субъектов Федерации поправок в части структуры органов публичной власти ожидается сравнительно немного, поскольку уже существовавшая в этих субъектах Федерации система публичной власти в основном совпала с той, которая установлена Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», и в этих случаях речь преимущественно идет о взаимодействии органов разных уровней публичной власти, и прежде всего о соотношении полномочий.

Вместе с тем следует отметить, что развитие федеративных отношений в России диктует необходимость более тщательной теоретико-правовой разработки вопросов, связанных с правовым регулированием статуса субъектов Федерации. Например, Э.В. Малиненко считает целесообразным ввести такую категорию, как «региональная конституционалистика», поскольку убежден в необходимости формировать конституционную (уставную) теорию – теорию регионального конституционализма. В подтверждение своих слов указывает на «отсутствие официальной государственной конституционной доктрины как на федеральном, так и на региональном уровнях, что влечет огромное количество неконструктивного разнообразия структуры и содержания текстов конституций и уставов субъектов Федерации и приводит к наличию пробелов в теории и практике российского конституционализма»².

¹ Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В.А. Кряжков. М.: Городец-издат, 2002. С. 76.

² Малиненко Э.В. Конституции и уставы Субъектов Российской Федерации в современных реалиях // Вестник Поволжского института управления. 2018. № 5. С. 91.

На наш взгляд, новый Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» делает шаг вперед для решения отмеченных проблем, поскольку модель организации публичной власти в субъектах Федерации в значительной степени унифицирована, и отмеченного выше разнобоя по ключевым вопросам органов публичной власти субъектов Федерации, их функций и полномочий теперь нет.

Согласно ст. 65 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» конституции (уставы) субъектов Федерации были проведены в соответствие с новым законодательством во всех субъектах Федерации, для чего региональным законодательным органам приходится интенсивно поработать. Помимо конституций (уставов), публичная власть в субъектах Федерации также регулируется текущими законами субъектов Федерации, а также подзаконными актами исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

2.2. Система органов публичной власти субъектов Федерации

Система органов публичной власти субъектов Федерации изначально определяется Конституцией России (ч. 2 ст. 11, ст. 77) и рядом федеральных законов, среди которых особое место занимает Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», где согласно ч. 2 ст. 4 в субъектах Федерации создаются следующие органы публичной (государственной) власти:

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

По сравнению с прежним действовавшим с 1999 г. законом (Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») федеральный законодатель более жестко унифицирует публично-властную структуру в субъектах Федерации, отказавшись от разнообразия бывших до этого моделей организации публичной власти в субъектах Федерации. В этом законе также более четко определяется характер взаимодействия органов публичной власти субъектов Федерации, с одной стороны, с органами публичной власти федерального уровня, а с другой стороны, с органами местного самоуправления (органами муниципальной публичной власти), что отражает концепцию конституционных поправок 2020 г. о единстве публичной власти в Российской Федерации.

В свою очередь, совокупность перечисленных выше органов составляет региональную единую систему публичной власти, которая определяется в конституции (уставе) субъекта Федерации и находит развитие в иных законах субъекта Федерации, но в тех рамках, которые установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В этих же рамках статус органов публичной власти субъектов Федерации, помимо региональных конституций (уставов), регулируется законами субъектов Федерации.

В этом же контексте федеральный закон повторяет конституционный принцип разделения региональной государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Так, согласно ст. 16 Устава Краснодарского края «систему органов государственной власти Краснодарского края составляют: законодательный орган Краснодарского края – Законодательное Собрание Краснодарского края, высшее должностное лицо Краснодарского края – Губернатор Краснодарского края, высший исполнительный орган Краснодарского края – администрация Краснодарского края, иные органы государственной власти Краснодарского края, образуемые в соответствии с Уставом Краснодарского края»¹.

¹ Устав Краснодарского края: принят Законодательным Собранием Краснодарского края 12.11.1993 (в ред. от 07.11.2022). URL : <https://kodeks.ru> (дата обращения: 05.05.2023).

Рассмотрим перечисленные выше органы публичной власти субъектов Федерации, акцентируя внимание на их общем статусе, особенностях формирования, функционального назначения, ответственности.

Законодательный орган субъекта Федерации

Законодательному органу субъекта Федерации посвящается глава 2 Закона Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Здесь указывается, что законодательный орган субъекта Федерации (далее – региональный парламент) является представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта Федерации. Это постоянно действующий орган публичной власти, его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных региональных особенностей.

Законодательный орган субъекта Федерации состоит из избираемых населением депутатов, т. е. является коллегиальным органом власти (решения принимаются голосованием), и полномочен, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Численность депутатов устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации и определяется в зависимости от того, сколько избирателей зарегистрировано на территории субъекта Федерации, исходя из чего установлен следующий норматив: 1) не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тыс. человек; 2) не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн человек; 3) не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от 1 млн до 2 млн человек; 4) не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 млн человек. Срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта Федерации – 5 лет.

Избрание депутатов проводится по обычной мажоритарной избирательной системе, либо смешанной, когда часть депутатов избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями согласно законодательству о выборах (прежде всего это Федеральный закон

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹).

Основная часть депутатов осуществляет свою деятельность без отрыва от основной деятельности, а часть – на постоянной профессиональной основе, т. е. с выплатой денежного вознаграждения; количество таких депутатов определяется самим региональным парламентом. Федеральный законодатель устанавливает гарантии деятельности депутатов, ограничения, связанные с этой деятельностью, основания досрочного прекращения как полномочий отдельных депутатов, так и всего депутатского корпуса.

Этот орган свою текущую деятельность осуществляет в соответствии с регламентом, который сам же и принимает. Депутаты избирают председателя регионального парламента, заместителей, формируют рабочие органы – комитеты, комиссии и др., утверждают рабочий аппарат данного органа, финансируемый также из бюджета.

Основная функция законодательного органа субъекта Федерации – законодательная деятельность. В ст. 12–13 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» установлены основные процедурные правила принятия региональным парламентом нормативных правовых актов, их обнародования и вступления в силу. Законодательный орган реализует также представительную и контрольную функции. Для реализации этих функций федеральный законодатель в ст. 8 этого закона закрепляет основные полномочия регионального парламента.

Региональный парламента самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности, при этом соответствующие денежные расходы закладываются в бюджете субъекта Федерации отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией. Заседания законодательного органа субъекта Федерации проводятся не реже одного раза в три месяца, являются открытыми (за некоторым исключе-

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 28.04.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2023).

нием, устанавливаемым федеральным и региональным законодательством) и считаются правомочными, если в заседании участвуют не менее половины депутатов.

В целом статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, определяемый федеральным законом, значительных изменений не претерпел.

На основании Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в каждом субъекте Федерации принимаются акты, уточняющие организацию деятельности и другие вопросы функционирования законодательного органа данного субъекта Федерации, при этом наблюдается заимствование текста Федерального закона.

Так, согласно ч. 1 ст. 24 Устава Краснодарского края Законодательное собрание Краснодарского края является представительным и единственным законодательным органом государственной власти Краснодарского края, представляет собой постоянно действующий орган государственной власти Краснодарского края. Законодательное собрание Краснодарского края состоит из 70 депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Законодательное собрание Краснодарского края самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать, финансируется из краевого бюджета отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

В развитие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и Устава Краснодарского края деятельность Законодательного собрания Краснодарского края регулируют ряд других нормативных правовых актов: Закон Краснодарского края «О Законодательном Собрании Краснодарского края» (1995 г.); Закон Краснодарского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского края» (1995 г.); Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» (1995 г.); постановление Законодательного собрания Краснодарского края «О Регламенте Законодательного Собрания

Краснодарского края» (2011 г.); постановление Законодательного Собрания Краснодарского края «О Положении о постоянных комитетах Законодательного Собрания Краснодарского края» (2008 г.) и др., в которые внесены изменения согласно новым законодательным актам о системе публичной власти.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации

В отличие от законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, статус высшего должностного лица субъекта Федерации (далее – глава субъекта Федерации) после принятия Конституции России подвергался заметным изменениям, не стали исключением и конституционные поправки 2020 г. и Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в которых на федеральном уровне этот статус был унифицирован, сведя к минимуму его различия в субъектах Федерации.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» главе субъекта Федерации посвящена глава 3 (ст. 20–30). Прежде всего необходимо отметить, что высшее должностное лицо является обязательным органом (в данном случае единоличным) публичной власти субъекта Федерации. Ранее, в предшествовавшем законе 1999 г., такое должностное лицо не являлось обязательным органом в системе органов государственной власти субъектов Федерации, однако де-факто в абсолютном большинстве субъектов Федерации данная должность предусматривалась в конституциях (уставах), при этом указывалось, что занимающее эту должность лицо осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Федерации, но по вопросу о том, как именно руководит (непосредственно или опосредовано через высшие исполнительные органы власти, оставаясь при этом самостоятельным обособленным органом власти), имелись разные варианты.

Как отмечает Е.А. Александрова, это приводило к путанице в понимании системы региональной публичной власти. В частности, получалось, что нормы прежнего закона о высшем должностном лице формально содержались в главе об органах исполнительной власти, но фактически в ряде субъектов высшее должностное лицо

выводилось за рамки системы разделения властей¹. И даже в постановлении Конституционного суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П, где затрагивался данный аспект, в одном из предложений («Входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, *по существу*, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти...»²) используемое выражение «по существу» показывает нечеткость комментируемых норм, и это при том что Конституционный суд РФ всегда придает исключительно важное значение правовой терминологии в своих официальных решениях.

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в данном контексте упорядочивает данную ситуацию, регулируя отдельно статус главы субъекта Федерации (глава 3) и отдельно систему исполнительных органов субъекта Федерации (глава 4).

В этом законе указывается, что высшее должностное лицо субъекта Федерации осуществляет руководство исполнительной властью и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Федерации, что составляет его основные функции.

Глава субъекта Федерации избирается либо населением, либо депутатами законодательного органа субъекта Федерации, в обоих случаях – на срок пять лет; соответствующий вариант устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации.

В первом варианте кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Федерации выдвигаются политическими партиями, кроме того, законом субъекта Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения. Во втором варианте кандидаты представляются в законодательный орган Президентом РФ по предложениям полити-

¹ Александрова Е.В. Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации: реформирование или совершенствование? // Пролог: журнал о праве. 2021. № 4. С. 16–23.

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 жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П // Собр. законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

ческих партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению региональных депутатских мандатов, а также политических партии, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов Государственной думы Федерального собрания РФ.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» детализируются правила по обоим вариантам.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта Федерации также унифицируется – в нем должны быть слова «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта Федерации, при этом с учетом исторических, национальных и иных традиций, помимо указанного может быть предусмотрено дополнительное наименование.

В соответствии с принципом единства системы публичной власти высшее должностное лицо субъекта Федерации одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Федерации.

Основные полномочия главы субъекта Федерации закрепляются в ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Полномочия главы субъекта Федерации могут быть прекращены досрочно, в том числе в случае отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта Федерации; данная процедура регулируется в ст. 30 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Помимо этого Президент РФ вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Федерации от должности в связи с утратой доверия Президента РФ, а также в случае неисполнения главой субъекта Федерации решения Конституционного суда РФ, принятого в отношении принятого главой субъекта Федерации нормативного правового акта, если указанное решение не исполнено в течение двух месяцев со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок. Президент РФ может также выносить главе субъекта Федерации дисциплинарные взыскания: предупреждение, выговор за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей.

Так, согласно ст. 39(1) Устава Краснодарского края «Губернатор Краснодарского края избирается гражданами Российской Федерации на пять лет. Выборы Губернатора Краснодарского края проводятся в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации", законодательством Российской Федерации о выборах». Здесь же указывается, что Губернатор Краснодарского края осуществляет руководство исполнительной властью в Краснодарском крае.

Система исполнительных органов субъекта Федерации

Системе исполнительных органов субъекта Федерации посвящается глава 4 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Здесь указывается, что в систему исполнительных органов субъекта Федерации входят:

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

Структура этих органов определяется главой субъекта Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Высший исполнительный орган субъекта Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Федерации, который обеспечивает исполнение законов и иных нормативных правовых актов (федерального и регионального уровней) и согласованную деятельность иных исполнительных органов субъекта Федерации. Данный орган именуется как «правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Федерации, но конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций может устанавливаться другое наименование. Правительство субъекта Федерации формируется главой субъекта Федерации. При этом глава субъекта Федерации вправе непосредственно возглавить правительство субъекта Федерации или учредить должность председателя правительства, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Федерации, и в случае учреждения дан-

ной должности глава субъекта Федерации назначает конкретное лицо на эту должность.

Если иметь в виду функциональные органы исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющие текущую деятельность по определенным направлениям социально-экономической жизни, то федеральный законодатель, указывая, что данный орган является обязательным, единственный раз особо выделяет конкретный функциональный орган – финансовый орган субъекта Федерации (ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»), который формируется в соответствии с законодательством субъекта Федерации и осуществляет составление и организацию исполнения бюджета субъекта Федерации, а также иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Руководитель этого органа назначается на должность из числа лиц, отвечающих необходимым квалификационным требованиям. Другие конкретные органы в структуре исполнительных органов субъектов Федерации федеральный законодатель не предусматривает, и их структура формируется главой субъекта Федерации.

Так, согласно ст. 39 Устава Краснодарского края в систему исполнительных органов Краснодарского края входят Губернатор Краснодарского края, администрация Краснодарского края, иные органы исполнительной власти Краснодарского края. Система и структура исполнительных органов определяется Губернатором в соответствии с Уставом Краснодарского края, при этом Администрация Краснодарского края, иные органы исполнительной власти Краснодарского края обладают правами юридического лица.

Важной представляется ст. 43 Устава Краснодарского края, где, в частности, указывается, что администрация Краснодарского края является высшим исполнительным органом Краснодарского края, действующим на постоянной основе. Губернатор Краснодарского края непосредственно возглавляет администрацию Краснодарского края. Администрация Краснодарского края обеспечивает исполнение Конституции РФ, федерального законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Краснодарского края, законов Краснодарского края и иных нормативных правовых актов Краснодарского края

на территории Краснодарского края и согласованную деятельность иных исполнительных органов Краснодарского края. Администрация Краснодарского края формируется Губернатором Краснодарского края и состоит из Губернатора, его заместителей, структурных подразделений администрации Краснодарского края. Администрацией Краснодарского края могут создаваться коллегиальные органы.

Иные государственные органы субъекта Федерации

В главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяются организационно-правовые основы «иных государственных органов», формируемых в субъекте Федерации (ст. 37–38).

Указывается, что помимо органов государственной власти в субъекте Федерации могут создаваться иные государственные органы в соответствии с конституцией (уставом) и законами субъекта Федерации:

- контрольно-счетный орган;
- избирательная комиссия субъекта Федерации;
- уполномоченный по правам человека;
- уполномоченный по правам ребенка;
- уполномоченный по правам коренных малочисленных народов.

Этот перечень открытый, каждый субъект самостоятельно принимает решение о создании (учреждении) таких органов (должностей). По закону субъекта Федерации на уполномоченного по правам человека может быть возложена координация деятельности указанных уполномоченных и других должностных лиц.

Эти органы не определяются как органы публичной власти, хотя регулируются законом о публичной власти (Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»); вместе с тем они функционируют самостоятельно, автономно от указанных выше органов публичной власти субъектов Федерации, имеют по направлению своей деятельности полномочия принимать обязательные для исполнения решения; в целом их статус пока недостаточно четкий

и требует дополнительного теоретико-правового и конституционно-правового исследования (так же как подобные государственные органы федерального уровня, о которых говорилось выше).

Судебная власть

В Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» закрепляется положение о судебной власти в субъектах Федерации: в ч. 8 ст. 4 установлено, что мировые судьи субъекта Федерации осуществляют свою деятельность на территории субъекта Федерации в соответствии с федеральным законодательством о судебной системе, иными федеральными конституционными и федеральными законами. В связи с этим, по мнению А.Н. Мещерякова, рассматривать мировых судей (которые действуют во всех субъектах Федерации) в качестве судебной ветви публичной власти, способной выполнять функции сдержек и противовесов, подразумеваемые теорией разделения властей, с учетом установленной подведомственности и подсудности дел не представляется возможным¹.

Для такого суждения есть основания, поскольку в п. 72 ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» вопрос создания и упразднения судебных участков и должностей мировых судей, установления порядка назначения (избрания) мировых судей, определения структуры и штатной численности аппарата мировых судей, организационного и материально-технического обеспечения деятельности мировых судей и оплаты труда работников аппарата мировых судей определен как одно из полномочий органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Федерации.

Так, в Уставе Краснодарского края (ст. 50–52) указывается, что мировые судьи Краснодарского края являются судьями общей

¹ Мещеряков А.Н. Специфика реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. № 1. С. 15–19.

юрисдикции Краснодарского края и входят в единую судебную систему Российской Федерации, они осуществляют правосудие именем Российской Федерации. Порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом, но должности мировых судей создаются и упраздняются законом Краснодарского края. Указывается также, что полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией РФ, федеральным конституционным законом и федеральными законами, а порядок их назначения и деятельности устанавливается, в частности, законами Краснодарского края.

Как видно, судебная ветвь власти в субъектах Федерации, с учетом того что с 1 января 2023 г. перестали функционировать упраздненные конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, определена, образно говоря, наполовину, т. е. мировые суды выносят решения именем Российской Федерации, осуществляют свою собственно судебную деятельность на основе федеральных законов, но кадровые и организационные вопросы их деятельности определяются законами субъектов Федерации. В дальнейшем, вероятно, по мере развития федеративных отношений ситуация может измениться и субъекты Федерации будут иметь больше самостоятельности в формировании судебной власти в своем регионе.

2.3. Полномочия органов публичной власти субъектов Федерации

Регулирование полномочий органов публичной власти субъектов Федерации представляется наиболее сложным (по сравнению с федеральными и муниципальными органами публичной власти), поскольку субъекты Федерации как публично-территориальные образования расположены между Федерацией и муниципальными образованиями. В этом контексте в ст. 72 Конституции России определяются предметы совместного ведения Федерации и субъектов Федерации. Соответственно, как федеральные, так и региональные органы власти имеют свои полномочия по данным предметам совместного ведения.

При этом органы публичной власти субъекта Федерации имеют полномочия по предметам ведения своего региона, но сами эти «субъектовые» предметы ведения и соответствующие полномочия Конституцией России конкретно не закреплены (в ст. 73 указывается, что вне пределов ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения, субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти, т. е. на стыке «Федерация – субъект Федерации» применительно к субъектам Федерации действует «остаточный» принцип).

Одновременно органы публичной власти субъектов Федерации тесно взаимодействуют с органами муниципальной власти (органами местного самоуправления). Однако действующее законодательство не определяет предметы совместного ведения субъектов Федерации и муниципальных образований, но определяет предметы ведения (вопросы местного значения) и полномочия органов местного самоуправления (в Федеральном законе от 6 октября 2023 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления Российской Федерации» который, вероятно, скоро будет заменен новым федеральным законом); получается, что и здесь, вне установленных полномочий органов местного самоуправления на стыке «субъекты Федерации – муниципальные образования», фактически применительно к субъектам Федерации также действует «остаточный» принцип.

Такое положение с нечеткостью выделения полномочий органов публичной власти субъектов Федерации в значительной степени обусловлено, на наш взгляд, относительно небольшим сроком существования федеративных отношений в нынешнем их виде в постсоветской России и отсутствием достаточного опыта функционирования субъектов Федерации как полноценных субъектов Федерации (следует напомнить, что в СССР российские края и области относились к территориям, которые управлялись местными советами).

Кроме того, заложенная в начале 1990-х гг. концепция отграничения органов государственной власти от местного самоуправления (ст. 12 Конституции России) также осложняет оптимальное распределение полномочий между органами публичной власти Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Конституционными поправками 2020 г. ситуация несколько поправилась, но еще предстоит, вероятно, большая работа до приведения ее к более оптимальному варианту, и на этот счет ведутся дискуссии в научных кругах.

Тем не менее полномочия публичной власти субъектов Федерации определенным образом отрегулированы, и прежде всего в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Этим вопросам посвящена довольно обширная глава 7 – «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления» (ст. 41–53), где предусматриваются две основные группы полномочий органов публичной власти субъектов Федерации.

Первая группа полномочий – полномочия органов публичной власти субъектов Федерации по предметам ведения самих субъектов Федерации. Регулирующая данный вопрос ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» очень короткая: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации самостоятельно осуществляют полномочия по предметам ведения субъектов Российской Федерации»¹.

Это означает, что согласно ст. 73, 77 Конституции России субъекты Федерации самостоятельно, но в рамках действующего законодательства, определяют как структуру органов публичной власти, так и объем и характер полномочий, которыми наделяются эти полномочия.

В первую очередь, эти полномочия определяются конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Так, согласно ст. 32 Устава Краснодарского края Законодательное собрание Краснодарского края: а) принимает Устав Краснодарского края и поправки к нему; б) обладает правом законодательной инициативы в Федеральном собрании РФ;

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (в ред. от 14.04.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2023).

в) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Краснодарского края как субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Краснодарского края; г) заслушивает ежегодные отчеты о результатах деятельности администрации Краснодарского края, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным собранием Краснодарского края, представленные Губернатором Краснодарского края; д) заслушивает информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, определяет порядок участия в заседаниях Законодательного собрания Краснодарского края руководителей исполнительных органов Краснодарского края в соответствии с федеральным законом; е) может принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом; ж) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Краснодарского края и законами Краснодарского края.

Согласно ст. 40(1) Устава Краснодарского края Губернатор Краснодарского края имеет следующие полномочия: а) представляет Краснодарский край в отношениях с Президентом РФ, Федеральным собранием РФ, Правительством РФ, Государственным советом РФ, иными органами, организациями и должностными лицами и при осуществлении внешнеэкономических связей; б) подписывает и обнародует законы Краснодарского края либо отклоняет законы Краснодарского края, принятые Законодательным собранием Краснодарского края; в) обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов Краснодарского края с иными органами государственной власти Краснодарского края, организует взаимодействие исполнительных органов Краснодарского края с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления, иными органами, входящими в единую систему публичной власти в Российской Федерации; г) определяет систему и структуру исполнительных органов Краснодарского края в соответствии с Уставом Краснодарского

края; д) назначает на должность заместителей Губернатора; е) распределяет обязанности между заместителями Губернатора; ж) возглавляет администрацию Краснодарского края; з) определяет основные направления деятельности администрации Краснодарского края; и) представляет в Законодательное собрание Краснодарского края ежегодные отчеты о результатах деятельности администрации Краснодарского края, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным собранием Краснодарского края; к) вправе требовать созыва внеочередного заседания Законодательного собрания Краснодарского края; л) вправе участвовать в работе Законодательного собрания Краснодарского края с правом совещательного голоса; м) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Законодательного собрания Краснодарского края по основаниям и в порядке, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»; н) вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами Краснодарского края; о) вправе отрешить от должности главу муниципального образования в случае, если в течение месяца со дня вынесения Губернатором Краснодарского края предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования главой муниципального образования не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора; п) вправе обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, в том числе в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном федеральным законодательством; р) утверждает положение об органе исполнительной власти Краснодарского края, а также его структуру и штатное расписание, назначает на должность и освобождает от должности руководителей органов исполнительной власти Краснодарского края, их первых

заместителей, заместителей; с) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», другими федеральными законами, Уставом Краснодарского края и законами Краснодарского края.

Полномочия других исполнительных органов Краснодарского края (департаментов, министерств) определяются в положениях об этих органах, утверждаемых Губернатором Краснодарского края.

В ст. 44 (и ряде других статей) Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяется также вторая группа полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, а именно: полномочия по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации.

Перечень вопросов, решение которых относится к полномочиям субъектов Федерации данного вида, очень большой – 170 пунктов, в их числе:

- обеспечение проведения выборов в органы государственной власти, референдумов субъекта Федерации;
- организация архивного дела в субъекте Федерации;
- осуществление формирования и использования резервных фондов субъекта Федерации для финансирования непредвиденных расходов;
- предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, реализации мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях;
- осуществление передачи объектов собственности субъекта Федерации в муниципальную собственность;
- организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами;
- участие в проведении государственного экологического мониторинга;

– организация деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов;

– поддержка сельскохозяйственного производства, разработки и реализации государственных программ (подпрограмм) субъекта Федерации, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства;

– создание условий и осуществление поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства);

– организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Федерации, создания условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов Федерации;

– организация оказания населению субъекта Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам субъекта Федерации, организация обеспечения полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет по заключению врачей;

– создание и упразднение судебных участков и должностей мировых судей, установление порядка назначения (избрания) мировых судей, определение структуры и штатной численности аппарата мировых судей, организационного и материально-технического обеспечения деятельности мировых судей и оплаты труда работников аппарата мировых судей;

– организация профилактики правонарушений на уровне субъекта Российской Федерации и ее осуществление в формах правового просвещения и правового информирования, социальной адаптации, ресоциализации, социальной реабилитации, по-

мощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми и др.

Для реализации этих полномочий органы публичной субъектов Федерации принимают соответствующие нормативные правовые и правоприменительные акты законодательными и исполнительными органами. Кроме того, в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяются особенности передачи отдельных полномочий федеральных органов власти региональным органам власти, а также временное осуществление федеральными органами власти отдельных полномочий региональных органов власти (в основном это связывается с чрезвычайными ситуациями), что оформляется соглашениями о передаче друг другу полномочий и договорами о разграничении полномочий. Указывается также, что органы публичной власти субъектов Федерации могут передавать свои отдельные полномочия на исполнение органам местного самоуправления.

Заключение

Рассмотренные в учебном пособии особенности правового регулирования и структурирования органов публичной (государственной) власти в России на федеральном и региональном уровнях показывают, что в Российской Федерации действует как принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви, так и принцип выборности публичной власти, что соответствует современным представлениям о механизмах формирования и функционирования публичной власти.

В Российской Федерации государственно-правовые и иные реалии, происходящие как внутри страны, так и на международной арене отражены, прежде всего, в Конституции России, поэтому она не является застывшим правовым документом, в нее вносятся изменения. И в этом контексте следует отметить конституционные поправки 2020 г. В пособии обращено особое внимание на то, что в результате конституционных изменений был уточнен правовой статус Президента РФ и Правительства РФ, и прежде всего с точки зрения их взаимодействия; палаты Федерального собрания получили больше полномочий при назначении на ряд государственных должностей.

Основное внимание при рассмотрении федеральных органов публичной (государственной) власти в учебном пособии уделено Президенту РФ, Федеральному собранию, Правительству РФ, судебной системе России, что вполне обосновано, ведь это основополагающие публично-властные органы, посредством которых функционирует российская государственность.

Однако нужно иметь в виду, что ограниченные властные полномочия имеют также иные федеральные государственные органы, закрепленные в Конституции России, в числе которых Государственный совет, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Прокуратура РФ, Совет безопасности РФ, Уполномоченный по правам человека. Помимо этого, имеются еще федеральные государственные органы, не закрепленные в Конституции России, но также обладающие определенными властными полномочиями в своей достаточно узкой сфере деятельности: Следственный комитет РФ, Центральная избирательная комиссия РФ.

Указанные «иные государственные органы» являются постоянно действующими, они не изолированы друг от друга и, будучи самостоятельными в установленных пределах, функционируют взаимосвязанно в рамках принципа сдержек ветвей власти. В учебном пособии эти органы не рассматриваются, поскольку статус большинства из них окончательно еще не сформировался и в целом эта тема по многим позициям неоднозначна, требует отдельного рассмотрения. Также в пособии не рассматривается третий, муниципальный (негосударственный) уровень публичной власти, поскольку соответствующий новый федеральный закон о местном самоуправлении еще не принят, соответственно, не приняты новые законы о местном самоуправлении в субъектах Федерации. Информацию об этом можно получить в учебно-научных публикациях, в том числе в журналах «Государство и право» «Российская Федерация», «Государственная власть и местное самоуправление», «Муниципальная власть», «Конституционное и муниципальное право» и ряде других периодических изданий.

Литература

Нормативные правовые акты

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 совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Там же.

3. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2021). Там же.

4. Об арбитражных судах в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Там же.

5. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Там же.

6. О референдуме Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (в ред. от 30.12.2021). Там же.

7. О Верховном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022). Там же.

8. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Там же.

9. О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (в ред. от 16.04.2022). Там же.

10. О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (в ред. от 01.07.2021). Там же.

11. О финансировании судов Российской Федерации: федер. закон от 10.02.1999 № 30-ФЗ (в ред. от 24.02.2021). Там же.

12. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 28.04.2023). Там же.

13. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (в ред. от 28.03.2023). Там же.

14. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 05.12.2006 № 225-ФЗ (в ред. от 08.03.2015). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О парламентском контроле: федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (в ред. от 14.03.2022). Там же.

16. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (в ред. от 15.12.2022). Там же.

17. О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ. Там же.

18. О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (в ред. от 01.04.2022). Там же.

19. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (в ред. от 14.03.2022). Там же.

20. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (в ред. от 10.02.2023). Там же.

21. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (в ред. от 20.10.2022). Там же.

22. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (в ред. от 30.06.2022). Там же.

23. О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии: постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 (в ред. от 29.10.2021). Там же.

24. 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 // Собр. законодательства РФ. 2006. № 3, ст. 336.

25. Регламент Государственной Думы: принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД (в ред. 28.02.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: приказ МВД России от 31.12.2017 № 984. Там же.

27. Устав Краснодарского края: принят Законодательным Собранием Краснодарского края 12.11.1993 (в ред. от 07.11.2022). URL: <https://kodeks.ru>.

28. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 21.12.2021, с изм. от 14.07.2022) (утратил силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Учебные и научные издания

1. Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование. Саратов, 2013.

2. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина. М. : Юрид. лит., 1994.

3. Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В.А. Кряжков. М.: Городец-издат, 2002.

4. Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001.

5. Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005.

6. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления / под общ. ред. Д.В. Пожарского. М.: Академия управления МВД России, 2020.

7. Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. 6-е изд. М., 2009.

Диссертации и научные статьи

1. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 43–54.

2. Адыгезалова Р.Э., Дзидзоев Р.М. Обсуждаем конституционную реформу в России // Юрид. вестник Кубанского гос. ун-та. 2020. С. 102–110.

3. Александрова Е.В. Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации: реформирование или совершенствование? // Пролог: журнал о праве. 2021. № 4. С. 16–23.

4. Блинов А.Б. Специальные органы при Президенте Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 2. С. 155–164.

5. Виноградова Е.В., Кобзарь-Фролова М.Н. Исполнительная власть в системе публичной власти в свете новых конституционных реалий // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 250–262.

6. Домарецкая А.С. Актуальные направления реформирования механизма разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти в Российской Федерации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 6. С. 130–132.

7. Железнов Б.Л., Губейдуллин Р.Х. Федеративный договор 1992 года и современный российский федерализм // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 4. С. 174–178.

8. Лебедев В.А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 40–43.

9. Лебединцев И.Д., Исаков А.С. Президент РФ в системе разделения властей: институциональные аспекты реализации полномочий // Общество, экономика, управление. 2018. Т. 3. № 1. С. 45–50.

10. Магомедова А.А., Пирбудагова Д.Ш. Правовая основа общенародного голосования по поправкам в конституцию Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 2. С. 79–81;

11. Малиненко Э.В. Конституции и уставы Субъектов Российской Федерации в современных реалиях // Вестник Поволжского института управления. 2018. № 5. С. 87–91.

12. Манжосов С. «Общероссийское голосование» прошло. Что это было? // Издательская группа «Закон». 2020.

13. Мещеряков А.Н. Специфика реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. № 1. С. 15–19.

14. Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 192–203.

15. Кондрашев А.А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6. С. 34–42.

16. Навальный С.В., Александрова К.И. Россия – президентская республика: конституционно-правовое исследование // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2020. № 1. С. 91–102.

17. Привалова С.В. Конституционно-правовая реформа в современной России // Государство и право. 2000. № 5. С. 88–98.

18. Саликов М.С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (есть ли место федерализму?) // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. № 4. С. 96–104.

19. Старостина И.А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 18–23.

20. Соколов М.В. Проблемы правового регулирования общероссийского голосования по поправкам к Конституции России // Скиф. 2020. № 3(43). С. 157–162.

21. Чепунов О.И., Болдырева Е.В. К вопросу о конституционно-правовом совершенствовании публичной власти // *НОМОТНЕТКА: Философия. Социология. Право*. 2021. № 46(1). С. 170–178.

22. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // *Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 4.

23. Шевелев Д.Н., Мельник А.Г. Взаимодействие центра и регионов в период разработки федеративного договора 1992 г. // *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2021. Т. 23. № 1. С. 95–104.

24. Шхагапсоев З.Л. Президент России в системе разделения власти РФ: место и роль // *Общество и право*. 2007. № 2(16). С. 24–30.

25. Христофорова Е.И., Соколова Е.А. Перспективы развития института плебисцитарной демократии в Российской Федерации // *Выборы: теория и практика*. 2020. № 1. С. 14–18.

26. Хутинаев И.Д. Институционализация органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 393 с.

27. Эриашвили Н.Д. Теоретико-правовые основы развития федерализма в условиях сильной центральной власти // *Образование и право*. 2021. № 11. С. 81–86.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Федеральные органы публичной власти	5
1.1. Правовые основы публичной власти федерального уровня.....	5
1.2. Система федеральных органов публичной власти...	14
1.3. Полномочия федеральных органов публичной власти.....	28
Глава 2. Органы публичной власти субъектов Федерации	40
2.1. Правовые основы публичной власти субъектов Федерации.....	40
2.2. Система органов публичной власти субъектов Федерации.....	50
2.3. Полномочия органов публичной власти субъектов Федерации.....	62
Заключение	70
Литература	72

Учебное издание

Упоров Иван Владимирович
Яблонский Иван Владимирович
Козлов Валентин Николаевич

**ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Редактор *В. С. Ревина*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1923-9



Подписано в печать 12.07.2023. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 5,0. Тираж 80 экз. Заказ 160.

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