



Оригинальная научная статья

## Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие

Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова\*

✉ adminlaw@igpran.ru

Ул. Знаменка, 10, Москва, 119019, Россия

**Аннотация.** Вступление в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации и те качественные изменения, которые были внесены в текст последней обусловили законодательную активность. Были приняты законы, отражающие изменения, внесенные в текст Конституции, и содержащие новые и/или малоисследованные термины, понятия, феномены. Особое внимание ученых и исследователей привлек вступивший в силу в декабре 2020 г. Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации», который впервые узаконил такие термины, как «публичная власть», «единая система публичной власти» и др. Вызывает также интерес позиция, выраженная в заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 в связи с запросом Президента Российской Федерации. Возникла необходимость дать разъяснения и авторские комментарии позитивного права страны, вызванная указанными новеллами. Термин «публичная власть» не является новеллой для российской правовой науки, но и не был широко исследован, а в связи с законодательными изменениями он приобретает новые качества, характеристики, которые нуждаются в пояснении и обосновании. Законодатель приводит пространное определение данных терминов. Это делает необходимым осмысление их сути, выделение основных элементов системы публичной власти и демонстрацию их политико-правовых связей, а также форм взаимодействия, которые имеют место в публично-правовом регулировании отношений между субъектами (элементами) единой системы публичной власти. Цель: исследовать суть понятий «публичная власть», «единая система публичной власти», выявить характерные признаки понятия «единая система публичной власти». Среди основных задач: показать политико-правовые связи и формы взаимодействия, возникающие между субъектами (элементами) единой системы публичной власти. Методы: логический, аналитический, сравнительно-правовой, диалектический, методы, позволяющие раскрыть сущность, внутренние связи и соотношение закрепленных в федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» понятий, выявить особенности единой системы публичной власти. Результаты: перечислены органы государственной власти, которые соответствуют признакам, указанным законодателем, выявлены политико-правовые связи и формы взаимодействия, возникающие между субъектами (элементами) единой системы публичной власти, сделаны соответствующие исследованию выводы.

**Ключевые слова:** публичная власть; единая система публичной власти; система органов; характерные признаки; федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; политико-правовые связи; формы взаимодействия.

**Для цитирования:** Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 192–203. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203>

*Original scientific article*

## **The System of Public Authorities of the Russian Federation: Concept, Characteristics, Interaction**

**Margarita N. Kobzar-Frolova\*\***

✉ adminlaw@igpran.ru

10 Znamenka st., Moscow, 119019, Russia

**Abstract.** The entry into force of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation and the qualitative changes that were made to the text of the latter led to legislative activity. Laws were adopted, reflecting the changes made to the text of the Constitution, and containing new and / or little-studied terms, concepts, phenomena. Special attention of scientists and researchers was attracted by the Federal Law “On the State Council of the Russian Federation”, which came into force in December 2020, which for the first time legalized such terms as “public power”, “unified system of public power”, etc. The position is also of interest, expressed in the conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation dated March 16, 2020 No. 1-3 in connection with the request of the President of the Russian Federation. It became necessary to give explanations and Author’s comments on the positive law of the country caused by these novelties. The term “public authority” is not a novelty for Russian legal science, but it has not been widely studied, and in connection with legislative changes it acquires new qualities, characteristics that need explanation and justification. The legislator provides an extensive definition of these terms. This makes it necessary to comprehend their essence, highlight the main elements of the public power system and demonstrate their political and legal ties, as well as the forms of interaction that take place in the public law regulation of relations between the subjects (elements) of a unified system of public power. Purpose: to investigate the essence of the concepts of “public power”, “unified system of public power”, to identify the characteristic features of the concept of “unified system of public power”. Among the main tasks: to show the political and legal ties and forms of interaction that arise between the subjects (elements) of a single system of public authority. Methods: logical, analytical, comparative legal, dialectical methods, allowing to reveal the essence, internal connections and the ratio of concepts enshrined in the federal law “On the State Council of the Russian Federation”, to reveal the features of a unified system of public authority. Results: state authorities are listed that correspond to the characteristics specified by the legislator, political and legal ties and forms of interaction that arise between the subjects (elements) of a unified system of public authority are identified, conclusions corresponding to the study are drawn.

**Keywords:** public power; unified system of public power; system of bodies; characteristic features; federal state authorities; state authorities of the subjects of the Russian Federation; local self-government bodies; political and legal relations; forms of interaction.

**For citation:** Kobzar-Frolova M. N. The System of Public Authorities of the Russian Federation: Concept, Characteristics, Interaction. *Siberian Law Review*. 2021;18(2):192–203. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203> (In Russ.).

### **ВВЕДЕНИЕ**

Термин «публичная власть», введенный в новой редакции Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> применительно к вопросам организации власти на федеральных территориях (ст. 67), предметам ведения Российской Федера-

ции (п. «г» ч. 1 ст. 71), компетенции Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 80) и другим, новеллой для юридической науки не является. Однако он не был предметом широкого исследования, особенно применительно к органам власти.

© Kobzar-Frolova M. N., 2021

\*\* Head of the Administrative Law and Administrative Process Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2885-6401>

<sup>1</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Термин «публичный» (*public power*) происходит от латинского *publicus* и означает «общественный». Следовательно, «публичная власть» – власть, осуществляемая в присутствии общественности, или власть, открытая публике, народу, открытая для дискуссии<sup>2</sup>. Это власть общественная по своему политико-правовому характеру, она способна привлекать широкие массы народа.

Власть – один из важнейших признаков любого государства. Публичная власть – признак правового демократического государства. Между тем Дж. Локк (1632–1704) и некоторые другие зарубежные идеологи к публичной относили власть, обладающую правом не только издавать общеобязательные законы, но и вводить меры наказания, включая смертную казнь, применять силу, иные меры принуждения в целях обеспечения законопослушного поведения. А публично-властные полномочия должны иметь четкое разграничение и должны быть поделены между властными органами [1]. Марксистско-ленинская теория усматривает в сути «публичная власть» специфическую разновидность общественного принуждения. Публичная власть возникла в связи с расколом общества на антагонистические классы и сменила первобытно-общинный строй, отвечающий интересам племени (рода). Идеи Дж. Локка были поддержаны в работах М. И. Марченко, который, развивая их, писал о роли государства, его авторитарной особенности выступать носителем публичной (политической) власти и способности защитить права и свободы граждан, гарантировать их участие в общественно-политической жизни<sup>3</sup>.

Марксистско-ленинская теория о сути и назначении публичной власти сводилась к тому, что это есть политическая власть господствующего класса, независимо от конкретных форм ее организации, законодательного закрепления и полномочий. В классово-антагонистическом обществе публичная власть – это всегда проявление диктатуры господствующего класса, орудие эксплуатации. При этом теоретики марксизма-

ленинизма приходили к общему выводу, что, в отличие от капиталистических форм правления, в социалистическом государстве публичная власть служит интересам всего народа, является выразителем воли народа и связана с ним специфическими формами, основанными на демократии. Эти формы эволюционируют и совершенствуются по мере качественных преобразований общества<sup>4</sup>.

Теоретики права раскрывают понятие «публичная власть» через проявление совместной жизнедеятельности, через волевое отношение между людьми, выработку их коллективной воли<sup>5</sup>. Публичная власть имеет место там, где есть необходимость нормативного регулирования отношений, установления общих правил. Социальный аспект публичной власти, по мнению Л. Л. Попова, обусловлен потребностью общества в совместной организации деятельности людей. Последнее часто упоминалось им в учебной литературе как социальное управление<sup>6</sup>. Т. Н. Радько утверждает, что только в масштабах общества власть публичная приобретает черты политической власти<sup>7</sup>.

Выдающийся российский конституционалист В. Е. Чиркин несколько с иной точки зрения подходил к сути и содержанию понятия «публичная власть», которую он рассматривал как систему публично-правового образования. Выстраивая свою концепцию, Вениамин Евгеньевич выделял виды публично-правового образования: государство, субъект федерации, территориальная автономия, муниципальное образование, родовая община коренного малочисленного народа и др. [2, с. 18–29; 3, с. 7–9].

С. А. Авакьян раскрывал суть термина «публичная власть» через воплощение народовластия в России как политическую власть, представленную тремя ее институтами (разновидностями): государственная власть, власть местного самоуправления и общественную власть [4, с. 78–93]. Интерес представляет его высказывание о том, что общество в отношении с государством вступает через общественные

<sup>2</sup> Халипов В. Ф., Халипова Е. В. Власть. Политика. Государственная служба : словарь. М. : Луч, 1996.

<sup>3</sup> Общая теория государства и права: академ. курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2010. Т. 1. С. 117–123.

<sup>4</sup> Большая советская энциклопедия. 1969–1978. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/124959>

<sup>5</sup> Радько Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях : учеб. пособие. М. : Проспект, 2011. С. 17–18.

<sup>6</sup> Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова. М. : Юрист, 2005. 697 с.

<sup>7</sup> Радько Т. Н. Указ. соч. С. 18–19.

институты и проявляется в активной помощи государству и способности оказывать влияние на его решения и деятельность государственных органов и органов местного самоуправления [4, с. 89–91]. С. А. Авакьян выделяет виды властной деятельности: нормотворчество (правотворчество); организацию и управление общественно-политическими, народно-хозяйственными и социальными процессами; распоряжение собственностью, материально-финансовыми ресурсами; контрольно-надзорную деятельность [4, с. 89–92].

По мнению С. И. Вершининой, общественной или публичной властью является та власть в государстве, источником которой выступает население, народ, общество. Характер публичности ей придает «сама способность властвовать» как «результат консолидации отдельных полномочий каждого члена общества и передачи их новому публичному субъекту». Народ, общество или его часть, выражая свою волю, создает публичный субъект, наделяет его предметами ведения и передает ему часть своих полномочий на решение общественно значимых вопросов. Сам народ, население выступают составной частью публичной власти, субъектом, делегирующим свои полномочия. Он же выступает объектом, на который направлена публичная власть [5, с. 8–10]. При этом нельзя не отметить весьма противоречивый вывод С. И. Вершининой о том, что публичная власть «для человека – вынужденная необходимость, с которой он должен мириться». Поэтому, продолжает указанный автор, общество в лице каждого отдельного его члена всегда будет противостоять любому виду публичной власти и терпеть власть в той мере, в какой это необходимо для обеспечения реализации собственных, субъективных прав и интересов [5, с. 8].

#### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ И ХАРАКТЕРНЫЕ ПРИЗНАКИ ТЕРМИНА «ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ»**

Между тем ни Конституция Российской Федерации, ни Закон Российской Федерации о по-

правке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» не раскрывают понятия «публичная власть». Лишь в связи с запросом Президента Российской Федерации Конституционный Суд дал заключение от 16 марта 2020 г. № 1-3, в котором постановил, что такая категория, как «единая система публичной власти», производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство» и соотносится с пониманием «политический союз (объединение) многонационального российского народа»<sup>8</sup>. В силу закона гл.гл. I и II Конституции Российской Федерации не подлежат изменению. В связи с этим принцип единой системы публичной власти не нашел закрепления в гл. 1 Конституции, но имплицитно, говорится в заключении Конституционного суда РФ, из конституционных основ сохраняют принципы исторически сложившегося государственного единства и возрождения суверенной государственности, принцип единственного источника власти – многонационального народа, который осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 7).

Вступивший в силу 19 декабря 2020 г. Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» впервые узаконил понятие и раскрыл суть и содержание термина «публичная власть»<sup>9</sup>. Указанным законом была введена официальная дефиниция «единая система публичной власти» (п. 1 ст. 2). Законодатель приводит довольно-таки пространственное понятие и нет смысла транслировать его в полном объеме. Однако для осмысления его сути представляется важным выделить основные элементы системы публичной власти. Так, к единой системе публичной власти законодательно отнесены следующие элементы:

- 1) федеральные органы государственной власти;
- 2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

<sup>8</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Рос. газ. 2020. 17 марта.

<sup>9</sup> О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 дек. 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50, ч. 3, ст. 8039.



3) иные государственные органы;

4) вся совокупность органов местного самоуправления.

Было бы логичным определить указанную систему как «высшее звено единой системы публичной власти», потому что существует и иной уровень этой системы, имманентный высшему звену. А именно, каждый из элементов вышеприведенной системы в свою очередь *состоит из обособленной системы институтов* (системы органов государственной власти, системы государственных органов и системы органов местного самоуправления). Представляется возможным определить ее место следующим образом: «система институтов единой системы публичной власти» или «подсистема единой системы публичной власти». Весьма важно отметить, что каждый элемент высшей системы, каждый институт единой системы является достойным самостоятельного исследования, подробного изучения механизма его действия и взаимодействия с другими элементами и институтами. Несомненно, эта тема исследования будет актуальной в ближайшие годы как с теоретической, так и с точки зрения практико-ориентированного подхода, и найдет отражение в трудах ученых и исследователей.

Отличительными (характерными) признаками публичного органа власти (вытекающими из рассматриваемого закона) являются:

– деятельность, осуществляемая на основе принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации;

– согласованное функционирование в пределах и на основании Конституции Российской Федерации;

– деятельность, осуществляемая в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– взаимодействие – основа деятельности публичного органа, включая организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, а также по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти;

– основная цель деятельности публичного органа – соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства<sup>10</sup>.

Учитывая разъяснения Конституционного Суда РФ, приведенные в рассмотренном выше заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, признаки представляется возможным дополнить следующими:

– наличие тесной связи публичных функций и задач у публичного органа;

– отражение в полномочиях, закрепленных за публичным органом, воли многонационального народа, осуществляющего свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления и др.

В российской и зарубежной научной юридической литературе неоднократно предпринимались попытки выделять характерные черты публичной власти<sup>11</sup> [1; 2, с. 18–29; 6, с. 18–21; 7, с. 3–11; 8, с. 3–10; 9, с. 7–8; 10, с. 7–9; 11; 15; 16]. Так, Н. С. Малютин к числу важных характеристик публичной власти относит: осуществление власти в интересах всего народа; направленность на государство, общество, каждого конкретного человека; общедоступность; непосредственность (осуществления публичной власти народом); транспарентность, открытость, гласность. Последние три Н. С. Малютин связывает со своеобразным общественным (народным) контролем<sup>12</sup>.

#### ХАРАКТЕРИСТИКА ЭЛЕМЕНТОВ ВЫСШЕГО ЗВЕНА ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ, ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ СВЯЗИ И ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Уместным будет привести краткую характеристику каждого элемента высшего звена единой системы публичной власти, а затем его подсистемы и продемонстрировать (выявить) политико-правовые связи и формы взаимодействия органов публичной власти Российской Федерации. Основываясь прежде всего на положениях Конституции Российской Федерации (ст.ст. 10, 95, 110, 118 и др.), федеральных конституционных законах и других нормативных правовых актах, рассмотрим систему федеральных органов государственной власти.

Законодательная (представительная) власть согласно Конституции Российской Федерации – это Федеральное Собрание или парламент

<sup>10</sup> Основание: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

<sup>11</sup> Лазарев Б. М. Принцип разделения властей: проблемы реализации // Клуб «Реалисты» : информ.-аналит. бюл. 1995. С. 32–35 ; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учеб. М. : ИКД Зерцало-М, 2001.

<sup>12</sup> Малютин Н. С. Публичная власть. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 13 января 2021 г.

Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации. Государственная Дума формируется гражданами Российской Федерации посредством проведения выборов в числе 450 депутатов. В Совет Федерации входят представители от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и по одному от исполнительного органа государственной власти (ч. 2 ст. 95 Конституции).

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 110). Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства Российской Федерации и иных органов, входящих в единую систему публичной власти. Правительство руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет непосредственно Президент Российской Федерации (пп. 2 и 3 ст. 110).

Государственная Дума рассматривает и обсуждает проекты федеральных законов, которые подготовлены Правительством Российской Федерации как субъектом законодательной инициативы. Например, подготовка такого социально-значимого проекта, как федеральный бюджет, на конституционном уровне возложена на Правительство Российской Федерации. Федеральное Правительство не только отвечает за разработку и представление Государственной Думе федерального бюджета, на него Конституцией возложена обязанность обеспечить его исполнение и представить Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. Правительство также представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, обозначенным Государственной Думой (ч. 1 ст. 114) в качестве приоритетных.

Все законы, в которых закреплены нормы по вопросам финансово-правового регулирования в стране, налогообложения, выпуска государственных займов, финансовых обязательствах государства, и другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть

внесены на рассмотрение в Государственную Думу только при наличии заключения Федерального Правительства (ч. 3 ст. 104).

Государственная Дума рассматривает вопрос и выносит решение об утверждении кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, которых назначает Президент РФ после проведения консультаций с сенаторами (п. «д.1» ст. 83). Утвержденные Государственной Думой кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров подлежат назначению на должность Президентом РФ (ч. 3 ст. 112) как главой исполнительной власти (ч. 1 ст. 110).

Законодательные (представительные) органы устанавливают и вводят общеобязательные нормы и правила, а в компетенцию Правительства Российской Федерации входит обеспечение исполнения российского законодательства, создание условий, для претворения в жизнь принятых законов. 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; несение ответственности за поставленные задачи и принимаемые решения и др.

Весомое значение в отношениях политико-правовых сдержек и противовесов имеет парламентский контроль, который применяется в отношении действий и решений федерального Правительства и органов исполнительной власти. Сенаторы, депутаты Государственной Думы вправе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, относящимся к компетенции этих органов (ст. 103.1).

Рассмотрим аргументы, например, основанные на взаимной ответственности. Так, при трехкратном отклонении Государственной Думой кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров решение принимает Президент РФ. Президент Российской Федерации вправе в перечисленных Конституцией случаях распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (ч. 4 ст. 112).

Представительная власть (Государственная Дума) также может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. В случае повторно вынесенного акта недоверия Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ч. 3 ст. 117).

Из вышесказанного можно сделать вывод, что на высшем – конституционном – уровне была узаконена система сдержек и противовесов между федеральными органами государственной власти: законодательной (представительной) властью (Государственной Думой, Советом Федерации) и исполнительной властью (Правительством Российской Федерации) [12, с. 166–173; 13, с. 6–11; 14, с. 22–25].

Судебная власть. В правовом демократическом государстве судебной власти отводится особая роль. Осуществляя правосудие, судебная власть обеспечивает верховенство права. Основное функциональное назначение – правосудие (ст. 118). Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 8 декабря 2020 г.)<sup>13</sup>.

Основополагающие принципы судебной власти: независимость, соблюдение требований закона. Суды самостоятельны и независимы от чьей бы то ни было воли, влияния извне, действуют на основе закона и подчиняются только Конституции Российской Федерации.

Никакие другие органы и должностные лица не вправе подменять собой правосудие. Будучи единой на всей территории России, судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей (ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 8 декабря 2020 г.)). Законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов ничтожны (ст. 7).

Заслуживает внимания мысль, высказанная А. М. Яковлевым в комментарии к Конституции РФ о том, что власть законодательная производна от волеизъявления народа (в т. ч. от победившего на парламентских выборах большинства). Власть исполнительная зависит от власти законодательной. Структура исполнительной власти иерархична. В ней действует принцип соподчиненности низших звеньев высшим. И только судебная власть независима и подчинена исключительно закону<sup>14</sup>.

Между тем политико-правовая связь между судебной и законодательной властями существует. Ее обеспечивает прежде всего Президент Российской Федерации, который в силу Конституции представляет сенаторам Совета Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, их заместителей и судей Конституционного и Верховного Суда Российской Федерации и назначает на должности председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов (п. «е» ст. 83 Конституции РФ в обновленной редакции). Кроме указанного, Президент вносит в Совет Федерации представление о прекращении полномочий вышеперечисленных лиц (судей) в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, и в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях (п. «л» ст. 102)<sup>15</sup>. Совет Федерации рассматривает указанные кандидатуры судей и принимает соответствующие решения (п. «ж» ст. 102). Также уместно отметить, что судебная система, судьи, работники судов осуществляют свою деятельность за счет средств, выделяемых из государственного (федерального) бюджета.

Если Государственной Думой выдвинуто обвинение в государственной измене или совершении тяжкого преступления в отношении действующего или прекратившего исполнение своих полномочий Президента Российской Федерации, подтвержденное заключением Верховного Суда Российской Федерации и заключением Конституционного Суда Российской Федерации, Совет Федерации выносит решение об отрешении

<sup>13</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; 2020. № 50, ч. 1, ст. 8029.

<sup>14</sup> Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина. М. : Юрид. лит., 1994. С. 96–97.

<sup>15</sup> О статусе судей в Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 8 дек. 2020 г., с изм. от 30 дек. 2020 г.) // Ведомости Съезда нар. депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1992. № 30, ст. 1792.

от должности, а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, лишается неприкосновенности (ст. 93).

На основании ст. 104 российской Конституции Президент Российской Федерации, Совет Федерации, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации обладают в равной степени правом законодательной инициативы. К ведению Конституционного Суда Российской Федерации относятся проверка конституционности принятого федерального закона. Президент подписывает закон после вынесенного Конституционным Судом заключения (ст. 107).

**КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА  
ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ СВЯЗЕЙ  
И ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ко второму элементу системы публичной власти отнесены *органы государственной власти субъектов Российской Федерации*. В соответствии с положениями ст. 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство страны основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, равноправии субъектов Российской Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Состав Российской Федерации многообразен. Это республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа. Государственную власть в субъектах Российской Федерации представляют органы, образуемые субъектом самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти (ст. 77). Предметы ведения, полномочия и их разграничение между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов основаны на нормах Конституции, а также договорах о разграничении предметов ведения и полномочий (чч. 2 и 3 ст. 11). Все разногласия, возникающие между федеральными органами государственной власти и органами

государственной власти ее субъектов разрешаются Президентом Российской Федерации посредством согласительных процедур (п. 1 ст. 85).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 78) нормами Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 12)<sup>16</sup> федеральные органы исполнительной власти для осуществления полномочий могут создавать свои территориальные органы и передавать им осуществление части своих полномочий. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Правительство Российской Федерации направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации проекты своих решений. В случае противоречия актов, принятых органами исполнительной власти субъектов Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, международным обязательствам России, равно в случае содержания в них норм, посягающих на права и свободы человека, Правительство Российской Федерации вправе выйти с предложением о приостановлении их действия (ст. 13 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Тесная связь между субъектами Российской Федерации и законодательными (представительными) органами власти Российской Федерации проявляется и в том, что по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти входят в состав Совета Федерации (п. «а» ч. 2 ст. 95).

**КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА  
ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ СВЯЗЕЙ  
И ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ИНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

Третий элемент высшего звена единой системы публичной власти – *иные государственные органы*, к ним следует отнести Государственный Совет Российской Федерации (далее – ГС РФ), формируемый Президентом Российской Федерации. ГС РФ – конституционный государственный орган, который создается для целей обеспечения

<sup>16</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. В компетенцию ГС РФ входит также определение основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, приоритетных направлений социально-экономического развития государства, участие в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации (ст. 3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»).

Государственный Совет Российской Федерации призван способствовать согласованному функционированию и взаимодействию всех органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (п. 2 ст. 3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»).

Давно подмечено, что Конституция Российской Федерации называет отдельные иные государственные органы, при этом не относит их ни к одной ветви власти. К их числу, например, следует отнести Центральный банк Российской Федерации (Банк России). Его основная функция названа в Конституции: защита и обеспечение устойчивости рубля. Эту функцию Банк России осуществляет независимо от других органов государственной власти (ст. 75) и действует на основании и в соответствии с нормами Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 30 декабря 2020 г.)<sup>17</sup>.

В целях осуществления государственного контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют постоянно действующий орган – Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ред. от 29 мая 2019 г.)<sup>18</sup>. Счетная палата Российской Федерации подотчетна толь-

ко Федеральному Собранию. Ее деятельность не может быть приостановлена даже по причине роспуска Государственной Думы.

В целях осуществления надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также выполнения иных функций, в Российской Федерации учрежден специализированный и независимый орган – Прокуратура Российской Федерации. Прокуратура названа в Главе 7 в единстве с судебной властью. Прокуратура Российской Федерации представляет единую федеральную централизованную систему органов. Ее полномочия, функции, организация и порядок деятельности определены в нормах Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2020 г.)<sup>19</sup>.

Интерес представляет еще один публичный орган, правильнее сказать, система публичных органов, напрямую не названные в Конституции Российской Федерации. Это система избирательных органов: избирательные комиссии, комиссии референдума. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее – ЦИК России) – высший постоянно действующий федеральный государственный орган. ЦИК России организует подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации. Система избирательных органов, кроме ЦИК России, включает: избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и др.) комиссии; участковые комиссии (ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ)<sup>20</sup>. Все вышеназванные комиссии, включая ЦИК России, обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации, права на участие в референдуме.

Представители Центрального банка Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской

<sup>17</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2002. № 28, ст. 2790 ; 2021. № 1, ч. 1, ст. 53.

<sup>18</sup> Там же. 2013. № 14, ст. 1649 ; 2019. № 22, ст. 2662.

<sup>19</sup> *Ведомости Съезда нар. депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации*. 1992. № 8, ст. 366 ; *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2021. № 1, ч. 1, ст. 79.

<sup>20</sup> *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации* : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14 сент. 2020 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2002. № 24, ст. 2253.

Федерации, иные лица, равно как и представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, вправе участвовать в заседаниях Правительства Российской Федерации и выходить с предложениями. Это правило, закрепленное в ст. 30 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», подчеркивает взаимосвязь высших органов публичной власти, их скоординированные и согласованные действия, отвечает принципам законности, демократии и другим конституционным принципам.

Характерные признаки публичного органа власти, перечисленные в нормах Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», не позволяют отнести к числу публичных органов власти государственные корпорации.

#### КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ СВЯЗЕЙ И ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Четвертый элемент высшего звена единой системы публичной власти – вся *совокупность органов местного самоуправления*.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Между тем конституционно закреплено: в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях и обеспечивает самостоятельное принятие решений населением по вопросам местного значения. Виды муниципальных образований устанавливаются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2020 г.)<sup>21</sup>. Структура органов местного самоуправления определяется его населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2020 г.). Органы государственной власти Российской Федерации могут принимать участие в формировании органов местного самоуправления, в назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц органов местного самоуправления в порядке, установленном законами Российской Федерации.

Взаимосвязь местного самоуправления и органов государственной власти проявляется в том, что органы местного самоуправления в своей деятельности руководствуются не только Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, но и нормативными правовыми актами, издаваемыми Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и иными правовыми актами (ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2020 г.)).

Немаловажное значение имеет то обстоятельство, что государство и субъекты Российской Федерации принимают непосредственное участие в финансировании здравоохранения, образования, иных социально-значимых программ территорий, где находится местное самоуправление. Программы проведения совместных мероприятий и софинансирования составляются с участием федерального и регионального правительства. В целях софинансирования расходных обязательств местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются субсидии.

Формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах (ст. 55 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2020 г.)). Сбалансированное развитие и выравнивание бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, внутригородских районов осуществляется

<sup>21</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2003. № 40, ст. 3822 ; 2021. № 1, ч. 1, ст. 3.

в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Источниками финансового обеспечения инициативных проектов являются бюджетные ассигнования, выделяемые на реализацию инициативных проектов из бюджета федерации и субъекта Российской Федерации.

Государство может делегировать органам местного самоуправления часть полномочий Российской Федерации. Финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем предоставления субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 63 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2020 г.)).

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представляется возможным констатировать, что с вступлением в силу Закона о поправке к Конституции сформировался новый социально-политический феномен – публичная власть. Под публичной властью в Российской Федерации понимается единая система органов (федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных ор-

ганов, а также вся совокупность органов местного самоуправления.

Получен не менее значимый вывод о том, что узаконенная на высшем – конституционном – уровне система сдержек и противовесов между федеральными органами государственной власти не исключает, а, наоборот, делает более тесной взаимосвязь всех органов единой системы публичной власти, нацеливает их на соблюдение Конституции Российской Федерации, служение обществу, обеспечение и защиту гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, создает условия для развития государства и социально-экономического благополучия народа.

Значимая роль в вопросах взаимодействия органов публичной власти в единой системе отводится Президенту Российской Федерации. Правительство Российской Федерации в единой системе органов публичной власти занимает одно из центральных мест. Это равноправный орган в политико-правовой системе сдержек и противовесов. Компетенции, которыми обладает Правительство Российской Федерации, позволяют этому органу власти, с одной стороны, проявлять законодательную инициативу, с другой – обеспечивать взаимосвязь между иными органами публичной власти, проводить единую социально-ориентированную политику, создавать условия, позволяющие гражданам страны в полной мере реализовать свои права и свободы.

*Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».*

*The article was prepared with the information support of the legal reference system "ConsultantPlus".*

#### Список литературы

1. Locke J. Two Treatises of Government (1690). A Critical Edition / ed. by Peter Laslett. London, 1960. 467 p.
2. Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18–29. <https://doi.org/10.31857/S013207690002197-8>
3. Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М. : Норма, 2011. 336 с.
4. Современные проблемы организации публичной власти : моногр. / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.
5. Вершинина С. И. Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Сер.: Юридические науки. 2010. № 1. С. 8–12.
6. Мальцев И. А. К вопросу о системе разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 18–21.
7. Мамут Л. С. «Разделение властей» или разделение публично-властных полномочий? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 4. С. 3–11.
8. Окуньков Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3–10.
9. Трайнин И. П. Разделение властей // Советское строительство. 1937. № 7–8. С. 6–9.
10. Чиркин В. Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 3–12.
11. Шершеневич Г. Ф. Общее учение о государстве и праве. М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1908. 159 с.
12. Горобец В. Д. Доктрина разделения властей и права человека // Журнал российского права. 1998. № 4-5. С. 166–173.

13. Джангирян Ж. Д. Соотношение теории разделения и единства властей // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 6–11.
14. Калинина Е. В. Теория разделения властей: истоки проблемы и ветхозаветное видение системы «сдержек» и «противовесов» // История государства и права. 2011. № 15. С. 22–26.
15. Сергеев Д. Б. Теория разделения властей и система сдержек и противовесов как основы построения структуры муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 12. С. 17–21.
16. Kant Immanuel. *The Philosophy of Law* (1796) / translated by W. Hastie. Edinburgh, 1887. 265 p.

### **References**

1. Locke J. *Two Treatises of Government* (1690). *A Critical Edition*. London, 1960.
2. Savenkov A. N., Chirkin V. E. Constitutional Foundations of Social and Territorial Cohesion and the Differentiation of Public Power. The New Reading and 25 Years of Experience with the Implementation of Certain Provisions of the Constitution of the Russian Federation, 1993. *State and Law*. 2018;12:18-29. <https://doi.org/10.31857/S013207690002197-8> (In Russ.).
3. Chirkin V. E. *Public Law Institution*. Moscow: Norma Publ.; 2011. (In Russ.).
4. Avak'yan S. A. (Ed.). *Modern Problems of the Organization of Public Authority*. Moscow: Yustitsinform Publ.; 2014. (In Russ.).
5. Vershinina S. I. Concept of the Public Power and Its Interaction with the State Compulsion. *Science Vector of Togliatti State University. Series: Legal Sciences*. 2010;1:8-12. (In Russ.).
6. Mal'cev I. A. The Issue of System of Division of Powers at the Level of Subjects of the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*. 2011;4:18-21. (In Russ.).
7. Mamut L. S. «The Division of Powers» or the Division of the Powers of Public authorities? *Law. Journal of the State University – Higher School of Economics*. 2009;4:3-11. (In Russ.).
8. Okun'kov L. A. President and Government (in the Mechanism of State Power). *Journal of Russian Law*. 2001;2:3-10. (In Russ.).
9. Trainin I. P. Separation of Powers. *Soviet Construction*. 1937;7-8. (In Russ.).
10. Chirkin V. E. Separation of Powers: Social and Legal Aspects. *Soviet State and Law*. 1990;8:3-12. (In Russ.).
11. Shershenevich G. F. *General Doctrine of the State and Law*. Moscow; 1908. (In Russ.).
12. Gorobets V. D. Doctrine of Separation of Powers and Human Rights. *Journal of Russian Law*. 1998;4-5:166-173. (In Russ.).
13. Dzhangiryan Zh. D. Correlation Between the Theory of Separation and Unity of Powers. *Constitutional and Municipal Law*. 2007;4:6-11. (In Russ.).
14. Kalinina E. V. Theory of Division of Powers: Sources of Problem and Old Testament Understanding of System of “Checks” and “Balances”. *History of State and Law*. 2011;15:22-26. (In Russ.).
15. Sergeev D. B. The Theory of Separation of Powers and Checks and Balances as the Basis for Building the Structure of Municipal Formation. *State Power and Local Self-Government*. 2011;12:17-21. (In Russ.).
16. Kant I. *The Philosophy of Law* (1796). Edinburgh, 1887.

Поступила | Received

23.03.2021

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised

07.06.2021

Принята к публикации | Accepted

07.06.2021