




А. А. Югов

**ОРГАНЫ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ  
РОССИИ**



**А. А. Югов**

**ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ**

*Электронная монография*

УДК 342.5(035.3)

ББК 67.400.6

Ю15

**Югов, Анатолий Александрович.**

Ю15 Органы публичной власти по законодательству России : электронная монография / А. А. Югов. — Казань : Бук, 2021. — 122 с. — Текст : электронный.

ISBN 978-5-00118-717-2.

Целью настоящей работы является попытка на основе обобщения и анализа действующего российского конституционного законодательства систематизировать представления об органах, которые реализуют функции единой системы публичной власти

УДК 342.5(035.3)

ББК 67.400.6

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
<b>Глава первая</b> ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ОРГАНА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ .....	6
<b>Глава вторая</b> ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ .....	25
<b>Глава третья</b> ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ .....	63
<b>Глава четвёртая</b> ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ (КОРПОРАТИВНОЙ) ВЛАСТИ .....	92
<b>Глава пятая</b> ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ (МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ, НАДГОСУДАРСТВЕННОЙ) ВЛАСТИ .....	105

## ВВЕДЕНИЕ

Действующая Конституция России, закрепляя сложную организационную структуру единой системы публичной власти, изначально устанавливает, что власть российского многонационального народа осуществляется через две основные формы демократии, какими являются прямая демократия и представительная демократия. Установленные Основным Законом формы демократии служат критерием разделения единой системы публичной власти на две подсистемы: первая подсистема представлена совокупностью (или блоком) институтов публичной власти, а вторая подсистема имеет в своём составе определённую совокупность (или блок) органов публичной власти.

Институты публичной власти и органы публичной власти являются основными инструментами, через которые реализуются функции публичной власти. При этом каждый из этих основных инструментов осуществления публичной власти имеет собственное социальное предназначение и содержание, суть которых заключается в следующем. Институт публичной власти — это способ осуществления народовластия, когда участники общественной жизни сами определяют правила совместной жизни по праву последнего решающего слова. А орган публичной власти — это способ осуществления народовластия, когда вопросы публичной жизни решают выборные представители на основе представительного мандата, полученного от избирателей или других уполномоченных лиц.

В свою очередь каждая подсистема (блок) основных инструментов публичной власти в общественно-политической практике функционирует через такие процессуально-правовые инструменты реализации властных функций, как «категории» публично-властных структур, «виды» публично-властных структур и «организационно-правовые формы» публично-властных структур. Указанные процессуально-правовые инструменты осуществления публичной власти — «категории», «виды» и «организационно-правовые формы» публично-властных структур являются составными частями (компонентами или элементами) соответствующей подсистемы публичной власти. Например, структура первой подсистемы (блок институтов публичной власти) состоит из 3 категорий:

Первая категория — институты публичной власти федерального уровня;

Вторая категория — институты публичной власти регионального уровня;

Третья категория — институты публичной власти муниципального уровня.

Каждая категория этого блока (подсистемы) охватывает несколько видов институтов публичной власти. Так, в частности, первая категория (институты власти федерального уровня) имеет в своём составе 3 вида институтов публичной власти. Это: 1) референдум Российской Федерации; 2) выборы Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания; 3) общероссийское голосование по одобрению изменений, вносимых в Конституцию РФ.

Аналогично структурирована и вторая подсистема (блок органов публичной власти), которая состоит из 4 категорий:

Первая категория: органы публичной государственной власти;

Вторая категория: органы публичной муниципальной власти;

Третья категория: органы публичной общественной (корпоративной) власти;

Четвёртая категория: органы международно-правовой (межгосударственной) власти.

В свою очередь каждая категория и в этой подсистеме публичной власти также образуется из нескольких видов органов публичной власти. В частности, к примеру, такая категория, как органы муниципальной публичной власти имеет в своём составе следующие виды органов: 1) представительный орган муниципального образования, 2) глава муниципального образования, 3) местная администрация (исполнительно — распорядительный орган муниципального образования), 4) органы территориального общественного самоуправления, 5) муниципальная избирательная комиссия, 6) дополнительные (вспомогательные) органы «при» органах местного самоуправления.

Осмысливая структурную организацию единой системы публичной власти, необходимо также иметь в виду, что тот или иной вид публично-властных структур может быть реализован через несколько вариантов организационно-правовых форм.

Например, такой вид органов публичной государственной власти, как судебные органы, в общественной практике согласно действующего законодательства представлен через следующие организационно-правовые формы: 1) суды общей юрисдикции, 2) конституционные суды, 3) арбитражные суды, 4) военные суды.

Комплексное исследование структуры единой системы публичной власти, как сложной социальной и политической категории и как головного конституционно-правового института имеет многогранное теоретическое и практическое значение.

Во-первых, в процессе научно-теоретической разработки концепта единой системы публичной власти имеется возможность выявить и чётко определить глубину и масштабы современного представления о понимании и смысловом содержании самого феномена «единая система публичной власти», что исключительно важно для стабилизации и практического использования категориально-понятийного аппарата науки российского конституционного права на новом этапе постиндустриального общества.

Во-вторых, всестороннее изучение структурной организации публичной власти позволяет на строго научной основе установить состав системообразующих компонентов публично-властных отношений, выяснить наличие и характер взаимодействия вертикальных и горизонтальных связей в сфере социального и государственного управления, зафиксировать и использовать закономерные черты и особенности архитектоники публичной власти в целом.

В-третьих, научное знание структуры единой системы публичной власти является необходимым условием для: а) создания алгоритмов согласованного взаимодействия публично-властных структур; б) выработки новых направлений при принятии публично-властных решений; в) определения и ранжирования приоритетов в процессе использования разрабатываемых органами власти решений, программ, проектов; г) выявления трудностей, которые возникают в ходе достижения целей, определённых в решениях органов публичной власти; д) использования таких научных принципов управления, как «принцип основного звена», «принцип субсидиарности» и других. В итоге научная структуризация публично-властных отношений усиливает эффективность и результативность деятельности органов власти.

В-четвёртых, углублённое исследование структурных аспектов организации и функционирования публичной власти как единой системы создаёт благоприятные условия для формирования научных подходов при решении задач определения, распределения и пе-

перераспределения компетенции органов публичной власти, когда полномочия и предметы ведения могут устанавливаться с учётом уровней публичной власти и адекватно сложившейся иерархической соподчинённости между категориями, видами, внутривидовыми состояниями и организационно-правовыми формами органов власти.

В-пятых, результаты анализа и диализа отношений структурного оформления системы публичной власти имеют первостепенное значение для решения вопросов о наделении органов публичной власти правом принимать обязательные для исполнения решения; они также имеют принципиальное значение для практики реализации таких вопросов, как: а) порядок разработки и принятия публично-властных решений; б) определение юридической силы нормативных актов, исходящих от органов публичной власти; в) установление соотносённости юридической силы актов органов публичной власти различных уровней; г) контроль исполнения норм, содержащихся в актах органов публичной власти.

В настоящей рукописи автор исследовал только структуру второй подсистемы единой системы публичной власти — органы публичной власти.

## **ГЛАВА ПЕРВАЯ**

### **ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ОРГАНА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Действующая Конституция Российской Федерации в редакции 2020 года, адекватно отражая реальное состояние российского общественного и политического строя, в части 3 статьи 132 закрепляет политическую и правовую категорию «единая система публичной власти» с целью особо подчеркнуть глубину и всесторонность сформировавшейся в стране широкой системы демократии, поскольку официальная легальная и легитимная публичная власть осуществляется не только через органы государства, но и через другие выражающие волю граждан организационные структуры политической системы.

Публичная власть осуществляется на основе универсальной идеи народовластия, в соответствии с которой согласно статьи 3 Конституции РФ многонациональный российский народ является единым и единственным источником и обладателем публичной власти, то есть открытой, справедливой и гуманной власти, цель которой общее благо. В сфере представительной демократии власть народа (публичная власть) реализуется через установленные в Основном Законе формы, каждой из которых присуща своя система органов, как инструментов, обеспечивающих властное воздействие данной формы власти на общественные отношения. Так, например, публичная государственная власть объективируется через органы государства, органы государственного образования или органы государственно-общественного муниципального образования, если последний наделён законом соответствующими государственно-властными полномочиями. А публичная муниципальная власть осуществляется через органы местного самоуправления, в отношении которых в статье 12 Конституции РФ сказано, что они не входят в систему органов государственной власти. В отличие от органов власти, осуществляющих функции отдельных форм публичной власти, таких как органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы общественной власти и так далее, феномен «органы публичной власти» представляет собой понятие собирательное и агрегативное; этим термином обозначается вся совокупность

тех органов, через которые функционируют все известные формы публичной власти, создаваемые в соответствии с действующим законодательством. Вся совокупность органов публичной власти сформирована и функционирует как сложная структурированная система, которая связывает воедино все формы и уровни официальной публичной власти и которая характеризуется тесным взаимодействием составляющих её частей, что обусловлено источником её происхождения и однородностью социальной природы этих публично-правовых образований. Учитывая исключительно широкие масштабы неотложной и постоянной востребованности социальной практикой повседневного функционирования органов власти, российский законодатель в федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» определил содержание единой системы публичной власти именно через совокупность органов публичной власти [1].

Несмотря на то, что публичная власть, как единая и целостная система, не имеет отдельных присущих только ей в целом собственных обособленных органов, которые бы были органами всей системы и соответственно не являлись бы органами власти составляющих её форм, тем не менее на основе экстракции и обобщения признаков органов, через которые осуществляются функции отдельных различных форм публичной власти (государственной, муниципальной, общественной(корпоративной) и так далее) можно выделить основные признаки родового понятия «орган публичной власти». В числе таких признаков наиболее существенное значение имеют следующие.

1) *Правомерный характер осуществления официальной публичной власти.* Объективная необходимость создания и общественно-полезная сущность органов публичной власти, правомерный характер их учреждения и функционирования заключаются, прежде всего, в том, что эти органы, несмотря на различия в их названии и разные уровни воздействия на общественную практику в своей системной совокупности выражают волю создавшего их народа и имеют одну общую для них цель, какой является защита национальных (всеобщих) интересов и удовлетворение материальных и духовных потребностей людей, то есть деятельность во благо человека. Именно в этом глубинный смысл и обоснование необходимости использования данного вида социальной власти. На это важнейшее социальное предназначение публичной власти и её органов обращает внимание выдающийся российский конституционалист С.А. Авакьян, когда, определяя принципиальные пути решения проблемы системы и структуры публичной власти, пишет: «Во-первых, налицо единство предназначения всех соответствующих органов как средств реализации народовластия. Отсюда принципиальные различия между ними обусловлены уровнем органов, когда одни могут принимать ключевые решения, другие же — выполнять задачи содействия их формулированию и обеспечения последующей реализации» [2].

В юридическом отношении правомерность общественного бытия органов публичной власти проявляется в том, что они образуются и действуют на основе и в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Конституционной базой создания и функционирования всех органов публичной власти являются Конституция Российской Федерации и Основные Законы субъектов федерации. Действующая федеральная Конституция России определяет формы публичной власти и соответственно содержит в себе базовые нормы для учреждения и развития всех основных видов органов публичной власти (кратологических органов). К примеру, конституционную основу органов межгосударственной (международно-правовой) публичной власти состав-



ляют часть 4 статьи 15, статьи 67 со значком 1, 79 и другие статьи Конституции РФ. Специфика и особенности учреждения и деятельности региональной публичной власти отражены и закреплены в наиболее концентрированном виде и с наиболее высокой для регионально-го правового регулирования силой в Основных Законах субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с федеральной Конституцией достаточно полно и адекватно регламентируют статус органов региональной власти. Так, в Конституции Республики Башкортостан фундаментальные основы правового положения органов государственной власти определены в статьях с 3 по 6 и в главах 4, 5, 7 и 10; основы органов местного самоуправления в статье 7 и в главе 8; основы общественной публичной власти в статьях 12, 13, 30, 36 и 58; основы создания органов международно-правовой (межгосударственной) власти в статье 15. К тому же специальная отдельная глава 6 полностью посвящена закреплению гарантий эффективного функционирования в Республике публичной власти.

Конституционные основы статуса органов публичной власти конкретизируются и более широко регламентируются в текущих законах как федерального, так и регионального уровня. На федеральном уровне это федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации»; федеральные законы «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и другие. В массиве федеральных законов важно обратить внимание на закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяющий статус региональных органов власти; а также на закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», посвящённый публичной муниципальной власти.

В сфере региональных правовых систем доминирующее значение имеют такие текущие законы, как, например, «Избирательный Кодекс Свердловской области» от 20 февраля 2006 года, закон города Москвы «О выборах мэра города Москвы» от 27 июня 2012 года, закон Республики Татарстан «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» от 6 апреля 2005 года и другие законы.

Конституционные принципы и законодательные положения реализуются через организационно-правовые формы и способы, которые устанавливаются в подзаконных актах. На этом уровне особую значимость имеют указы Президента Российской Федерации, например, Указ от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Существенно усиливают определённую и ясность правового состояния органов власти регламенты парламентов, в частности, Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также регламенты региональных парламентов.

2) *Наличие специального аппарата*, который обеспечивает реализацию полномочий, составляющих компетенцию органа. Создание аппарата органа публичной власти является прерогативой самого этого органа и оформляется внутрисистемным правовым актом. Так, статус аппарата Государственной Думы определён «Положением об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которое утверждено Распоряжением Председателя Государственной Думы от 23 марта 1996 года №112/1р-1.

В соответствии с этим Положением аппарат Государственной Думы постоянно действующий орган, который осуществляет правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, паспортно-визовое, финансовое и иные виды обеспечения деятельности депутатов, депутатских объединений, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, Председателя Государственной Думы и его заместителей, Руководителя Аппарата Госдумы и работников аппарата Госдумы. Сотрудники аппарата имеют статус федеральных государственных служащих.

Наличие управленческого аппарата обязательный признак органов во всех формах публичной власти. В сфере функционирования общественной публичной власти, к примеру, имеется аппарат постоянно действующих руководящих органов профессиональных союзов. Так, в соответствии с подпунктом 2.11 пункта 2 статьи 23 Устава Профессионального союза работников народного образования и науки Российской Федерации (утверждён учредительным I Съездом Профсоюза 27 сентября 1990 года) Председатель профсоюзной организации (он же председатель профсоюзного комитета) формирует и руководит аппаратом первичной профсоюзной организации, утверждает штатное расписание, устанавливает должностные оклады, заключает и расторгает трудовые договоры с работниками аппарата. Создание аппарата специалистов, выполняющих свои обязанности по обеспечению публично-властной деятельности соответствующего органа на постоянной платной основе предусмотрено также в законодательстве об органах местного самоуправления [3], то есть в системе публичной муниципальной власти, и в законодательстве об органах межгосударственной (международно-правовой) публичной власти [4].

3) *Легитимный характер осуществляемой публично-властной деятельности* органа имеет место только в том случае, когда власть осуществляется на основе доверия сформировавшего её коллектива, а властные решения встречают поддержку со стороны исполнителей. Признанием безусловной обязательности этого признака у легитимного органа публичной власти служит закрепление в Основных Законах государств принципа народовластия, в соответствии с которым единственным и единым источником публичной власти является народ, а органы власти получают полномочия на управление общественными делами только при условии, что они в результате свободных и доступных выборов получили из рук народа мандат доверия. При этом самовольный захват власти рассматривается законодателем как особо тяжкое преступление. В соответствии с конституционным законодательством Российской Федерации также, как и в большинстве других стран, граждане обладают гарантированным правом обжаловать в суд неправомерные действия и решения органов власти. Исключительно внятно и чётко отражён рассматриваемый признак властных органов в международно-правовых актах. В частности, право народа на сопротивление узурпации власти закреплено во Всеобщей Декларации прав человека, которая переведена более чем на 500 языков народов мира и ратифицирована в большинстве государств, в том числе СССР, правопреемником которого является Российская Федерация.

4) *Разработка и принятие кратологических норм (кратонорм)*. Кратонорма, как исходящее от органа публичной власти обязательное для исполнения общее правило, принятое в установленном порядке и рассчитанное на неограниченный круг лиц и неоднократное применение, является результатом того, что имманентно присущая публичной власти нормотворческая функция реализуется через издание формально определённых велений, направленных на упорядочение общественной жизни.

На современном историческом этапе развития демократии в нашей стране, который адекватно отражён в аксиоматических и догматических основах Конституции РФ в актуальной редакции 2020 года, сформировались объективные предпосылки для становления качественно нового уровня нормативного регулирования общественных отношений через систему кратонорм, как эффективного инструмента властной организации социальной жизни, в которой утверждаются идеалы культурного разнообразия и многообразия, включающего в себя идеологический, политический, религиозный, этнический и языковой плюрализм.

В сегодняшней практике функционирования органов публичной власти на основе Конституции РФ с внесёнными в 2020 году поправками отчётливо и масштабно наблюдается установление широкого спектра соответствующих правил, стандартов, принципов действия и поведения участников социальной жизни, которые объективированы, как исходящие от институтов и органов публичной власти кратонормы, утверждающие стабильность общественного развития и общественный порядок, гарантирующие права и свободы личности. Эти кратонормы обладают устойчивыми специфическими признаками: во-первых, они обладают способностью целенаправленно изменять общественные отношения; во-вторых, несут в себе требование обязательности публично-властных управленческих решений; в-третьих, устанавливаются компетентными субъектами публичной власти в пределах своей юрисдикции и в соответствии с действующим законодательством; в-четвёртых, являются социальным инструментом, воздействие которого на соответствующих адресатов обеспечивается мерами государственного и негосударственного принуждения; в-пятых, характеризуются формальной определённостью.

5) *Применение разнообразных мер принуждения* в числе основных признаков органа публичной власти в известном смысле занимает доминирующее положение. Если решения, принятые органами публичной власти в пределах их собственной компетенции и оформленные в соответствии с установленными процедурами, не выполняются, все они используют в своей деятельности санкции, то есть причиняют неблагоприятные и неприятные последствия для недисциплинированных субъектов. Санкции и иные меры принуждения, естественно, варьируются в зависимости от формы и вида публичной власти. Если принуждение в системе государственной власти исключительно предметно и жёстко, как, например, в случае определения ответственности главы государства за ненадлежащие и неправомерные действия [ 5], то в других формах публичной власти оно более завуалировано и гибко, нередко сочетается с использованием моральных и духовных санкций, например, в области религиозной власти практикуется «отлучение» от церкви, в области партийной власти исключение из партии. Нередко нормативное поведение участников общественной жизни в процессе реализации публичной власти обеспечивается и путём воздействия на них силой примера, целенаправленным распространением знаний, финансовыми инструментами. Однако, не следует забывать, что насилие присутствует в большинстве форм публичной власти. Обращая внимание на насильственный характер общественной публичной власти, Бертран де Жувенель, например, писал: «Эти негосударственные власти, которые мы будем называть социальными властями, так же, как и Власть, имеют далеко не ангельскую природу» [6, с. 187].

6) *Обязательность властных решений органа, принятых в пределах своей компетенции, для всех субъектов на определённой территории.* Обязательный характер решений орга-

нов публичной власти предопределён и обусловлен такими признаками, как: во-первых, закрепление и опубликование их содержания в официальных (чаще всего на материальных носителях) актах и в официальных изданиях; во-вторых, акты, в которых содержатся эти решения, соответствуют апробированной практикой и нередко нормативно закреплённым формальным требованиям о соблюдении грамматических правил и правил формальной логики, наличии рациональной структуры содержательной части, указании определённых реквизитов и иных элементов оргпроектировочного оформления актов, обусловленных статусом органа публичной власти; в-третьих, точное и непротиворечивое определение прав и обязанностей участников общественных отношений; в-четвёртых, предписания органов публичной власти обеспечиваются установлением ответственности участников общественной жизни за неисполнение правил содержащихся в решении органа власти. Устанавливаемая в актах органов публичной власти ответственность наступает в тех случаях, когда нарушитель является дееспособным субъектом, совершил виновное действие, а нарушающее норму действие носит общественно-вредный характер. Ответственность за нарушение содержащихся в нормативных актах органов публичной власти правил — это публичная социальная, в том числе правовая ответственность; её особенность в том, что здесь используются не только меры государственного принуждения, но и применяются средства духовного и морального осуждения и воздействия, что вполне закономерно, так как кратонормы выражают и защищают интересы как государства, так и общества в целом. Универсальными принципами публично-социальной ответственности в сфере функционирования органов публичной власти утверждаются такие идеи, как гуманизм, справедливость, целесообразность, ответственность за вину, законность; в-пятых, в содержании самих принимаемых органами публичной власти актов зачастую предусмотрен механизм реализации устанавливаемых предписаний: указаны исполнители, этапы, сроки, средства и способы исполнения.

7) *Ответственность перед электоратом [7] и за ненадлежащее выполнение обязанностей.* Органы публичной власти, как структурные элементы высшего эшелона политической системы, обладают самыми мощными средствами всестороннего воздействия на жизнь и поведение людей и соответственно в силу их особой значимости для общественной жизни функционируют в условиях моральной, политической и юридической ответственности.

Синдром комплексной (моральной, политической и юридической) ответственности объясняется, как минимум, двумя причинами: Во-первых, людской состав этих структур представлен особым кругом лиц, прошедших предварительный отбор и обладающих профессиональными компетенциями. Это депутаты представительных органов публичной власти, лица занимающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ; лица, занимающие должности государственной гражданской службы; а также выборные должностные лица местного самоуправления; лица исполняющие муниципальные должности муниципальной службы. Специальными группами функционеров органов публичной власти являются служащие общественных объединений и негосударственных организаций; служащие органов управления международных, иностранных и смешанных организаций. Во-вторых, функционеры органов публичной власти имеют особый статус, поскольку обладают публично-властными прерогативами, что ставит их над обычными гражданами, трансформирует в «небожителей».



Именно особый статус органов публичной власти ставит на первый план *институт моральной ответственности* должностных лиц этих органов. Причина в том, что совершенно необычным является субъект, на который воздействует публичная власть, то есть человек как высшая ценность социума, его жизнь и свобода, здоровье, честь и достоинство. В силу того, что представитель власти своим образом жизни и поведением непосредственно влияет на всех членов общества, он объективно обязан, и в этом состоит его общественный долг, быть образцом и примером достойного поведения, призван блюсти сам и защищать моральные устои общества.

Аморальное поведение депутата или другого представителя публичной власти априори означало бы несоответствие его своему статусу и безответственное отношение к своим обязанностям, неуважение к электорату, от которого он получил властные полномочия. Высокие требования к моральному облику носителя публичной власти отчётливо просматриваются в институте присяги, которая имеет место при занятии некоторых публичных должностей. Основой содержательного смысла такой присяги являются базовые этические категории: «верность», «добросовестность», «уважение». Так, в тексте присяги Губернатора Свердловской области, закреплённой в Уставе области, записано: «Клянусь верно служить народу, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности Губернатора Свердловской области, уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, соблюдать Конституцию Российской Федерации и Устав Свердловской области».

Нередко соблюдение этических норм в деятельности органов публичной власти гарантируется законодательным путём. Примером может служить статья 9 федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которая специально посвящена соблюдению этических норм российскими парламентариями.

*Политическая ответственность* органов публичной власти проявляется в том, что они отвечают за свою деятельность перед сформировавшим их электоратом, обязаны добросовестно выполнять обязательства, которые взяли на себя в результате занятия должности. Политическая ответственность служит квалификационной характеристикой статусного положения органов публичной власти, поскольку большинство из них являются выборными (законодательными, руководящими, контрольными и т. д.) органами. Не случайно многие авторы отождествляют политическую ответственность с конституционной ответственностью, что вполне закономерно, ведь социологическая аксиома гласит, что «в политике всё есть власть и всякая власть есть политика».

В подлинной общественной практике политическая ответственность проявляется в самых разнообразных формах. Широко распространённой является ситуация, когда действующее законодательство устанавливает обязательную отчётность выборных органов публичной власти. Например, в соответствии со статьёй 8 федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутат Государственной Думы обязан не реже чем один раз в 2 месяца лично вести приём граждан, не реже чем один раз в полгода проводить встречи с избирателями, на которых он информирует избирателей о проделанной работе.

Особенно активно и исключительно эффективно используются возможности политической (конституционной) ответственности в сфере функционирования публичной го-

сударственной власти, где имеют место такие институты как досрочный отзыв выборных должностных лиц, досрочное прекращение полномочий выборных органов, досрочный роспуск представительного органа власти, отказ в доверии выборному должностному лицу при переизбрании на второй срок и так далее.

Например, в сфере организации и функционирования органов государственной власти субъектов РФ в отношении региональных парламентов предусмотрены следующие институты конституционной ответственности:

А) Досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ в соответствии с п. п. «б» п. 1 статьи 9 №184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах...». Такое решение может иметь место в двух случаях:

Во-первых, принятие законодательным органом субъекта Федерации конституции (устава) и закона, либо иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган субъекта РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

И, во — вторых, ситуация, когда вступившим в силу решением суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный орган государственной власти субъекта РФ в течение трёх месяцев подряд не проводил заседание; либо если он не проводил заседание в течение трёх месяцев со дня его избрания в правомочном составе.

Такое решение высшее должностное лицо субъекта Федерации вправе принять в течение трёх месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда.

Б) Досрочный роспуск регионального парламента Президентом Российской Федерации в соответствии с п.4 статьи 9 №184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах...». Реализация этого института включает в себя комплекс целого ряда процедур:

Первое: Установление соответствующим судом факта, что региональный парламент принял конституцию (устав), закон или иной нормативный правовой акт, который противоречит Конституции РФ, федеральному конституционному или федеральному закону.

Второе: Региональный парламент в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или в течение иного указанного судом срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил правовой акт, признанный судом противоречащим федеральному закону и недействующим.

Третье: По истечению данного судом срока установлено, что в результате непринятия региональным парламентом мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации законных полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина и охраняемые законом интересы юридических лиц.

Четвёртое: При соблюдении указанных выше условий, на основе установленных выше фактов Президент РФ в форме указа выносит предупреждение законодательному органу власти субъекта РФ.

Пятое: Если в течение трёх месяцев со дня вынесения предупреждения законодательный орган субъекта РФ не принял мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе

ве распустить региональный парламент, полномочия которого прекращаются со дня вступления в силу решения о роспуске.

Срок, в течение которого Президент РФ вправе вынести предупреждение или принять решение о роспуске указанного органа, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

*Юридическая ответственность* органов публичной власти означает, что их должностные лица в случае совершения правонарушений несут уголовную и административную ответственность.

Уголовная ответственность за правонарушения представителей публичной власти предусмотрена в Уголовном кодексе Российской Федерации, который содержит обширный массив составов преступлений, охватывающих все основные сферы осуществления публичной власти.

В статье 285 УК РФ даётся определение действия, которое подпадает под признаки злоупотребления должностными полномочиями и определены санкции за этот вид преступления. В ней сказано, что использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом либо лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью, либо принудительными работами, либо арестом, либо лишением свободы в пределах размеров и сроков указанных в данной статье.

Для применения мер ответственности по этой статье следует обратить особое внимание на статью 47 УК РФ, согласно которой лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определённой профессиональной или иной деятельностью.

В числе должностных преступлений следует обратить внимание на статью 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий», статью 288 УК РФ «Присвоение полномочий должностного лица», статью 290 УК РФ «Получение взятки», статью 291 УК РФ «Дача взятки», статью 292 УК РФ «Служебный подлог».

Актуальна ответственность по статье 141 УК РФ, в соответствии с которой вмешательство в работу избирательной комиссии (комиссии референдума) с использованием должностного или служебного положения с целью повлиять на её решения по вопросам её исключительной компетенции, а также правонарушение вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» наказывается штрафом или принудительными работами.

Административная ответственность представителей власти на федеральном уровне предусмотрена в КоАП РФ в статье 2.4, в соответствии с которой административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом в Примечании к этой статье разъясняется, что под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя

власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него.

Законодательство субъектов Российской Федерации существенно расширяет перечень правонарушений, за совершение которых представители власти могут быть привлечены к административной ответственности. Примером может быть закон Свердловской области №52-ОЗ от 14 июня 2005 года «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области». Он предусматривает для должностных лиц государственных органов Свердловской области и органов местного самоуправления предупреждение или административный штраф за нарушение положений правовых актов, направленных на защиту прав граждан на обращение; за невыполнение законных требований депутатов; за невыполнение обязанностей по первоочередному приёму депутатов; за нарушение срока ответа на депутатский запрос; за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека и так далее.

#### 8) Собственная компетенция каждого органа публичной власти.

Компетенция органа публичной власти суть масштаб публичной власти, который даёт строго определённое представление о возможных пределах его воздействия на конкретную область общественных отношений.

Структурное строение компетенции является достаточно сложным. На основе системного обобщения доступных исследований по этому вопросу в нём можно выделить следующие компоненты: 1) права субъекта публичной власти, 2) обязанности субъекта публичной власти, 3) предметы ведения (сферы деятельности) субъекта публичной власти, 4) гарантии прав и обязанностей субъекта публичной власти, 5) юридическая ответственность за реализацию прав и обязанностей, 6) территориальный масштаб действия нормативно установленных прав и обязанностей, 7) временной масштаб действия прав и обязанностей. Однако указанные компоненты отражают лишь статичную составляющую в понимании компетенции, поэтому представляется необходимым дополнить содержание этого феномена указанием на динамичную составляющую компетенции, которую образуют организационно-правовые формы реализации полномочий, а также методы осуществления прерогатив органов публичной власти.

По мнению автора настоящей работы справедливым будет утверждение, что центральным звеном механизма реализации органом власти своей компетенции, а соответственно и существенным признаком самой субстанции «компетенция» являются *организационно-правовые формы осуществления публичной власти*. При этом неизбежна дифференциация организационно-правовых форм на виды и подвиды, блоки и связки однородных организационных действий. Например, действующее федеральное и региональное законодательство и принятые на их основе подзаконные нормативные акты закрепляют следующие организационно-правовые формы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: 1/ пленарные заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта федерации, 2/ заседания и иные формы работы депутатских комитетов и комиссий, 3/ организационные мероприятия депутатских фракций и групп (депутатских объединений), 4/ индивидуальная деятельность депутатов в парламенте и избирательных округах.

Если организационно-правовая форма обеспечивает реализацию содержания публичной власти через определённый и конкретный образ её внешнего выражения, то *методы*



осуществления публичной власти представляют собой набор разрешающих возможностей во всех тех случаях, когда приходится решать вопрос о том, как и каким образом, посредством каких приёмов и способов может быть осуществлена компетенция публично-властного института или органа. Системное содержание способа, как совокупность приёмов и средств решения управленческих, образовательных, исследовательских и иных задач по освоению реальной действительности в интересах достижения жизненно важных целей есть мотивированная, целевая и интегрированная деятельность субъектов-участников общественной жизни по извлечению полезных свойств компетенции. Практика показывает, что наиболее высокий результат функционирования публичной власти обеспечивает использование таких организационно-управленческих методов, как выработка и принятие рациональных юридических решений; прогнозирование, программирование и планирование работы публично-властных учреждений; создание формальных и неформальных управленческих структур; эвристическая оценка результатов деятельности субъектов власти; поощрение и стимулирование инициативы функционеров публичной власти; воспитание дисциплины и ответственности участников публичных властеотношений.

Образующие компетенцию компоненты представляют собой системную целостность. Так, например, невозможно изолированно рассматривать права и обязанности. Точно также неразрывно связаны друг с другом такие компоненты как полномочия, с одной стороны, и организационно-правовые формы и методы их реализации, с другой стороны, поскольку взятые сами по себе, без связи между собой они превращаются в рудиментные феномены.

Единство и целостность структурообразующих компонентов компетенции объективно обусловлены диалектикой взаимодействия возможного (потенциального) и реального (действительного). Во многом это объясняется еще и тем, что публичная власть имеет два основных состояния: статичное и динамичное. Публичная власть в статике — это суверенное состояние народа. Публичная власть в динамике есть формы и методы реализации народом своей суверенной воли.

Содержание компетенции органов публичной власти определяется и закрепляется в нормативных предписаниях правовых актов. При этом в качестве методологической основы используется принцип и теория разделения властей. В настоящее время в сфере функционирования публичной власти сформировалась и утвердилась развёрнутая и глубоко дифференцированная система распределения публично-властных прерогатив.

В действующей Конституции РФ принцип разделения властей закрепляется как целостная система единой и дифференцированной официальной публичной власти. Единство власти фиксируется вначале в части 1 статьи 3 Основного Закона применительно к источнику возникновения власти, каким признаётся многонациональный российский народ, который является единственным и соответственно единым для всей системы публичной власти; а затем уже в отношении государственной власти с целью особо подчеркнуть единство именно данной формы публичной власти в части 3 статьи 5 использована специальная юридическая формула — «единство системы государственной власти», в которой через призму государственной власти отражены всеобщие признаки официальной публичной власти, а именно: а) единство сущности публичной власти и б) отчётливо выраженный системный характер. И только после этого, следуя диалектике развития системы публичной власти в процессе её реализации, в статьях 10 и 11 Основного Закона РФ сформулировано правило о разделении государственной власти (как одной из форм пу-

бличной власти) на составные элементы, а в статье 12 Конституции РФ тенденция к дифференциации публичной власти получила дальнейшее продолжение в виде разграничения функций между государственной и муниципальной властью.

Таким образом, Конституция РФ закрепляет не просто принцип разделения властей, а устанавливает систему разделения публичной власти, которая объективирована через единство и дифференциацию её составных элементов.

Единство потенциального состояния и сущности публичной власти имеют в качестве своей фундаментальной основы суверенитет российского народа, определяемый всеобщей, согласованной и интегрированной волей всех граждан Российской Федерации. Особенно отчётливо это проявляется во время проведения свободных выборов в представительные органы публичной власти, создание которых становится возможным только в случае совпадения воли абсолютного или относительного большинства избирателей соответствующей территории. Составляющая сущность народного суверенитета единая и неотчуждаемая политическая воля российского народа определяет весь строй конституционных отношений, лежит в основе выбора формы государства, предопределяет единство экономического пространства и обеспечивает неуклонное соблюдение единой в стране законности.

Дифференциация публичной власти проявляется в том, что в процессе воздействия на общественные отношения она разделяется на разнообразные функционально обособленные составные части. Количество таких составных частей, их содержание и структура обусловлены и предопределены диалектикой развития и развёртывания потенциальных возможностей преобразующей силы публичной власти. Опираясь на опыт осуществления публичной власти в Российской Федерации и на анализ российского законодательства, регулирующего публично-властную деятельность, можно утверждать, что этот процесс состоит из 4 этапов:

Первый этап — размежевание (преобразование) публичной власти на базовые (основные) категории демократии;

Второй этап — разграничение («расстволение») публичной власти на формы («стволы»);

Третий этап — разделение («разветвление») форм публичной власти на виды («ветви»);

Четвёртый этап — расслоение («мутирование») видов публичной власти на подвидовые состояния («мутовки»).

На первом этапе формирования внешне объективированных «образов» официальной публичной власти, когда она переходит из своего потенциального состояния в состояние преобразовательного воздействия на реально существующую социальную среду, общая масса её созидательной энергии трансформируется в организационно обособленные на уровне сущности особо крупные составные части. Эти первичные основные структурно обособленные состояния публичной власти представляют собой отчётливо отграниченные друг от друга «категории» демократии. Конституция РФ содержит три такие «категории»: 1) прямая демократия, 2) представительная демократия и 3) партисипаторная демократия (демократия соучастия). Они различаются между собой как по субъектам, которые осуществляют власть, так и по методам функционирования.

Второй этап дифференциации публичной власти представляет собой разграничение («расстволение») каждой категории демократии на отдельные формы или «стволы». Так, партисипаторной демократии известны такие формы, как соучастная деятельность государственных служащих, соучастная деятельность муниципальных служащих, деятельность сотрудни-

ков аппарата общественных объединений и так далее. Прямая демократия реализуется через целую систему институтов публичной власти — это выборы различных уровней и видов, референдумы, общие собрания и сходы граждан, конференции избирателей и так далее. Но особенно полно и обстоятельно в действующей Конституции РФ представлены формы представительной демократии: это государственная власть, муниципальная власть, общественная (корпоративная) власть и международно-правовая (межгосударственная) власть.

На третьем этапе дифференциации публичной власти идёт процесс разделения («разветвления») форм («стволов») публичной власти на виды или «ветви». Особенно показательно в этом отношении государственная власть. Согласно действующей Конституции России, она, как минимум, разделена на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, что закрепляется в статье 3, 10 и 11 Основного Закона Российской Федерации.

На четвёртом этапе дифференциации публичной власти происходит расслоение («мутирование») видов («ветвей») власти на подвидовые состояния («мутовки»). Здесь мы можем наблюдать как судебная государственная власть разделяется на: а) общеправовую судебную власть, б) конституционный судебный контроль и в) амнистию и помилование; исполнительная государственная власть трансформируется на: а) президентскую, б) правительственную и в) министерскую; законодательная государственная власть на: а) парламентскую, б) делегированную (указную) и в) конституционно-судебную. Каждое подвидовое состояние государственной власти в указанных выше вариантах наполнено собственным содержанием.

Практически все авторы, исследующие содержание принципа и теории разделения властей, констатируют, что дифференциация публичной власти имеет место не только по горизонтали, но и по вертикали. Проведённые в этом направлении исследования дают основания говорить о том, что действующая Конституция РФ (системный блок статей: 3, 5, 10, 11, 13, 15, 71, 72, 73, 76, 77 и другие статьи) и действующее российское законодательство дифференцируют публичную власть по вертикали на 5 уровней: 1/ международно-правовой (межгосударственный, надгосударственный); 2/ федеральный; 3/ региональный; 4/ муниципальный и 5/ локальный (внутримуниципальный).

Фронтальное ознакомление с действующими правовыми актами, в которых закрепляется компетенция органов публичной власти, указывает на то, что в качестве основного инструмента установления и распределения полномочий и других компонентов компетенции используются Перечни.

На федеральном уровне разграничения компетенции по горизонтали первостепенное значение имеют *Перечни, содержащиеся в тексте Конституции Российской Федерации*, а для разграничения компетенции по горизонтали на региональном уровне *Перечни, содержащиеся в Основных Законах субъектов РФ*.

Об эффективном использовании перечневого метода закрепления и разграничения компетенции можно судить, прежде всего, потому, что в федеральной Конституции при разграничении компетенции Российской Федерации и её субъектов в статье 71 представлен Перечень, содержащий 18 пунктов (предметов исключительного ведения РФ), а в части 1 статьи 72 Перечень, содержащий 14 пунктов (предметов совместного ведения РФ и субъектов).

Активно используется перечневый метод для определения статуса органов государственной власти. Так, для определения статуса Президента Российской Федерации пе-

речневый метод закрепления полномочий использован в статье 83 (Перечень из 20 позиций), в статье 84 (Перечень из 6 позиций), в статье 86 (Перечень из 4 позиций), в статье 89 (Перечень из 3 позиций). Основные полномочия Совета Федерации Федерального Собрания РФ закреплены в Перечне части 1 статьи 102 Конституции РФ (12 позиций). Основы компетенции Государственной Думы Федерального Собрания РФ установлены в части 1 статьи 103 Конституции РФ (Перечень из 10 позиций). Перечень основных полномочий Правительства Российской Федерации зафиксирован в части 1 статьи 114 Конституции РФ (15 позиций).

Установленные в Конституции Российской Федерации основные полномочия федеральных органов государственной власти, позволяющие разграничивать компетенцию союзного государства по горизонтали, конкретизируются в текущих федеральных конституционных и федеральных законах. Например, в федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» для определения статуса высшего исполнительного органа государственной власти использовано 9 Перечней (статьи 13-21).

*9) Наличие экономической основы.*

Экономическую основу органов публичной власти составляет имущество, которое находится в их собственности. Перечень такого имущества и его целевое назначение определяется законодательством.

В соответствии со статьёй 154 федерального закона №122-ФЗ от 22 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) экономическую основу органов государственной власти Российской Федерации составляет имущество, необходимое для обеспечения осуществления федеральными органами государственной власти полномочий в рамках их компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими статус этих органов, в том числе имущество федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, отнесенных решениями Правительства Российской Федерации к исполнительной власти.

Экономическую основу органов государственной власти субъектов РФ образует имущество, которое необходимо для осуществления полномочий, установленных в статьях 26.2, 26.3 и 26.3-1 федерального закона №184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах...», где только перечень объектов имущества региональной собственности в части 2 статьи 26.3 содержит 83 пункта. Перечень объектов этого имущества конкретизируется в законах субъектов РФ. Например, в соответствии со статьёй 2 закона Свердловской области №9-ОЗ от 10 апреля 1995 года в государственной собственности Свердловской области в соответствии с законодательством о разграничении государственной собственности и соглашениями между органами государственной власти Российской Федерации и Свердловской области находятся:

а) земельные участки, участки недр, лесной фонд, водные и иные природные ресурсы и природные объекты;



б) средства областного бюджета, внебюджетных и иных фондов, валютные ценности и ценные бумаги;

в) имущество высших органов государственной власти Свердловской области, областные государственные предприятия, учреждения и организации;

г) здания, сооружения, нежилые помещения.

И так далее.

Экономическую основу органов публичной муниципальной власти в соответствии с федеральным законом №131-ФЗ от 6 октября 2003 года составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

В соответствии со статьёй 50 этого закона в собственности муниципальных образований может находиться:

1) имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 настоящего Федерального закона;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

5) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16 и частями 2 и 3 статьи 16.2 настоящего Федерального закона, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 17 настоящего Федерального закона.

Органы публичной общественной (корпоративной) власти, создание которых предусматривается в Уставах общественных объединений, для осуществления своих полномочий, установленных действующим законодательством, располагают имуществом, составляющим собственность общественных объединений. В соответствии со статьёй 30 федерального закона «Об общественных объединениях» общественное объединение, являющееся юридическим лицом, может иметь в собственности земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество.

Органы международной (межгосударственной, надгосударственной) публичной власти для реализации своих полномочий в качестве экономической основы имеют средства, которые образуются из денежных взносов государств-участников этой организации. Со-

вокупность таких взносов составляет бюджет организации. Например, общий бюджет Совета Европы в 2019 году составил 437, 8 млн. евро. В структуре бюджета этой международной организации имеется так называемое дополнительное направление по расходованию средств в виде финансирования руководящих органов и общих служб (число сотрудников в аппарате Совета Европы более 2500 человек). В нормативном отношении вопросы создания экономической основы решены в статье 38 Устава Совета Европы, где записано, что «а. Каждый Член несет расходы, связанные с его представительством в Комитете министров и в Консультативной Ассамблее. б. Расходы Секретариата и все иные совместные расходы распределяются между всеми Членами в пропорции, устанавливаемой Комитетом министров на основе численности населения каждого из Членов. Взносы любого Ассоциированного Члена устанавливаются Комитетом министров».

Аналогично решены вопросы финансирования деятельности органов публичной власти в международной организации Содружество Независимых Государств (СНГ). В статье 38 Устава СНГ установлено правило, согласно которому расходы по финансированию деятельности органов Содружества распределяются на основе долевого участия государств-членов и устанавливаются в соответствии со специальными соглашениями о бюджетах органов Содружества. Бюджеты органов Содружества утверждаются Советом глав государств по представлению Совета глав правительств. А в соответствии со статьёй 39 этого Устава вопросы финансово-хозяйственной деятельности органов Содружества рассматриваются в порядке, определяемом Советом глав правительств.

Формируя общее учение об органах публичной власти, важно обратить внимание на то, что действующая Российская Конституция в актуальной редакции 2020 года не только декларирует общую формулу понимания публичной власти, но и в статьях 132 и 133 содержит и закрепляет юридическую доктрину, согласно которой публичные властные функции в Российской Федерации осуществляются через единую систему публичной власти. В соответствии с пунктом «г» статьи 71 Основного Закона вопросы организации публичной власти отнесены к исключительному ведению Российской Федерации. При этом, как это специально оговорено в части 3 статьи 131, особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Организационные формы реализации публично-властных функций представлены в Основном Законе как через институты публичной власти (прямая демократия), так и через органы публичной власти (представительная демократия). В числе институтов публичной власти особое внимание обращено на референдумы и выборы, что, конечно, не исключает возможность использования других форм прямого волеизъявления, на что специально указывает часть 2 статьи 130 Конституции РФ. Значительно более подробно Основной Закон определяет и закрепляет систему конституционных органов публичной власти, устанавливая в качестве таковых органы президентской государственной власти, органы законодательной государственной власти, органы исполнительной государственной власти, органы судебной-прокурорской государственной власти, органы местного самоуправления. Указанные конституционные органы публичной власти в дальнейшем в процессе текущего законодательного регулирования их статуса дифференцируются на разнообразные подвидовые состояния.

Естественно, что в современных условиях, когда Основной Закон России в качестве фундаментальной базы представительной демократии надлежащим образом установил и закрепил основные виды (категории) органов публичной власти, на первый план выдвигается потребность определения сущности и содержания понятия «органы публичной власти», уяснения способов его нормативного закрепления. Здесь, прежде всего, важно обратить внимание на то, что в тексте действующей Конституции Российской Федерации категория «органы публичной власти» непосредственно закреплена в пункте «е-5» статьи 83, где сказано, что Президент Российской Федерации формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. Кроме этого формула «органы публичной власти» имплицитно присутствует также в части 3 статьи 132, где сказано, что органы местного самоуправления и органы государственной власти не составляют всего содержания единой системы публичной власти, а входят в неё наряду с другими органами публичной власти. То есть предполагается множественность видов органов публичной власти. При любом ином варианте в формулировке части 3 статьи 132 был бы использован глагол «составляют», а не глагол «входят». В сфере текущего законодательства термин «органы публичной власти» активно используется в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, который широко оперирует понятием «публичная власть». В такой ситуации перед отечественной наукой конституционного (кратологического) права встаёт задача сформулировать развёрнутый и полный ответ на вопрос: «что есть орган публичной власти». Необходимость разрешения этого вопроса вытекает из осознания теоретической значимости и практической ценности этого феномена.

Отвечая на вопрос о понятии органа публичной власти, в порядке первого приближения, на наш взгляд, можно указать на то, что самое общее представление о понятии органа публичной власти можно найти уже в Википедии, где сказано, что «Органы публичной власти — организации, реализующие публичную власть в обществе и государстве» [8]. .

Имеются и более полные определения. Так, автор размещённой в интернетсети статьи «Органы публичной власти: понятие, виды, структура, ответственность» предлагает следующее определение: «Органы публичной власти представляют оформленную разветвлённую структуру, которой принадлежат все средства как местного, так и государственного воздействия на общественность и все протекающие в ней процессы» [9].

Авторы приведённых и других встречающихся определений понятия органа публичной власти безусловно правы, когда связывают этот феномен с сущностью и содержанием публичной власти. Вместе с тем, на наш взгляд, целесообразно также обратить внимание на порядок создания этих органов и цель их деятельности. При таком подходе можно предложить такую формулу: Орган публичной власти есть учреждённая в законоустановленном порядке организационная структура социального управления соответствующей формы публичной власти, цель создания и содержание деятельности которой объективно обусловлены общими всенародными интересами и призваны защитить конституционные ценности.

В общей проблеме определения понимания органа публичной власти существенное значение имеет и вопрос о соотношении таких понятий, как «органы народовластия», «органы публичной власти» и «кратологические органы». На наш взгляд, для решения задач

реального осуществления задач публичной власти и государственного управления целесообразно исходить из того, что в условиях подлинно демократического общества, развивающегося на основе Конституции РФ 1993 года, понятия орган народовластия и орган публичной власти практически совпадают, поэтому вполне логично и правомерно использовать их как равнозначные по своему содержанию. При этом есть основания полагать, что орган народовластия — это наименование разнообразных форм осуществления официальной публичной власти, которое употребляется во всех тех случаях, когда воля народа имеет структурированное и организационно оформленное состояние; по своему смысловому содержанию оно означает любой орган осуществляющий власть народа и используется как родовое, интегративное или агрегативное (собирательное) понятие, охватывающее все виды органов публичной власти, включая органы государства, муниципальные органы и так далее. Такое понимание природы публичной власти разделяется в настоящее время многими конституционалистами. Например, С.А. Авакьян, описывая общую характеристику власти российского народа по Конституции РФ 1993 года, отмечает, что «Во-первых, прежде всего власть народа — это публичная власть» [10, с. 333].

Базовые параметры сущности и содержания, порядка создания и функционирования органов публичной власти наиболее отчётливо проявляются в принципах, которые определяют их статус.

В ряду основополагающих конституционных принципов организации и функционирования органов публичной власти в России, которые представлены такими базовыми условиями как: а) демократизм (статья 3 Конституции РФ), б) приоритет прав человека и гражданина (статьи 2, 7 и 17), в) федерализм (статья 5), г) разделение властей (статьи 3, 10 и 11), д) законность (часть 2 статьи 15), е) непартийный и надпартийный характер деятельности (статья 13) и другие, на наш взгляд, следует обратить особо пристальное внимание на такие глубинные идеи создания и деятельности этих органов как цивилизованный характер осуществляемой ими публичной власти, её гуманизм и справедливость.

Идея цивилизованного характера органов публичной власти занимает доминирующее положение в системе принципов публичной власти в целом в силу того, что она вместе с другими конституционными принципами образует фундамент российского народовластия. Её содержание составляют идеалы добра и справедливости. Действующая Конституция Российской Федерации опирается на то положение, что идея добра определяет цивилизованные формы общественного развития и предполагает отказ от насилия как основного средства разрешения споров и конфликтов, утверждает уважение человеческого достоинства в каждой личности. В соответствии с этими мировоззренческими установками Российская Конституция закрепляет идеалы добра и справедливости в качестве конституционного принципа уже в Преамбуле Основного Закона, где сказано: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость... принимаем Конституцию Российской Федерации».

Идея справедливости находит своё выражение в нормах Основного Закона посредством закрепления разумной соразмерности между правовым деянием и его последствиями, между свободой и ответственностью. Реализуя конституционные нормы воплощающие сущность этого принципа, Российское государство гарантирует и защищает права человека и гражданина независимо от расовой и национальной принадлежности, исходя из приоритета прав человека над другими ценностями; запрещает любые формы ограничения прав и свобод лич-



ности по признакам расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности; в текущем законодательстве устанавливает административную и уголовную ответственность за деяния, направленные на оскорбление национальных чувств или ущемление национальных интересов. Последовательное осуществление принципа справедливости служит объективным показателем и доказательством правомерности и легитимности власти, обеспечивает разумное распределение выгод и тягот совместной жизни между всеми членами социума.

Существенным принципом российской публичной власти является её гуманный характер. Он проявляется в том, что человеколюбие, то есть признание человека, его интересов и прав высшей ценностью общества, служит основой организации и деятельности всех институтов и органов власти. В соответствии со статьей 2 Конституции РФ государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Закрепление этого принципа в Основном Законе не случайно, оно лежит в русле общемировой тенденции к гуманизации общественных отношений. В гуманном обществе власть, властные институты и органы осознают свою ответственность за каждого человека, принимают меры для защиты прав, свобод и интересов всех членов общества. На практике это означает оказание помощи социально уязвимым группам населения, милосердие, законодательное запрещение применения жестоких мер наказания, в том числе в отношении правонарушителей. Например, согласно части 2 статьи 21 Конституции РФ «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию».

Соблюдение принципов гуманной, справедливой и цивилизованной власти является надёжной гарантией недопущения установления в системе властеотношений тоталитарных и фашистских политических режимов.

Первичной дифференциацией системы органов публичной власти на составляющие её компоненты является деление этих органов на категории. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и учитывая, что органы каждой из форм публичной власти наделены законодательством собственной компетенцией и решают задачи собственного уровня, представляется возможным выделить 4 категории органов публичной власти.

Первая категория — органы публичной государственной власти.

Вторая категория — органы публичной муниципальной власти.

Третья категория — органы публичной общественной (корпоративной) власти.

Четвёртая категория — органы публичной международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) власти.

В свою очередь каждая категория органов публичной власти состоит из отдельных видов органов власти. Деление категорий органов публичной власти на виды осуществляется на основе таких критериев, как: а) порядок создания (учреждения) органов; б) организационно-правовые формы реализации органами принадлежащей им компетенции; в) методы реализации компетенции; г) формы разрабатываемых и издаваемых нормативных актов, содержащих общие правила поведения; д) особенности экономической основы.

## Литература

1. См.: Федеральный закон от 08.12. 2020 №394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета 11.12.2020.

2. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36635664> (дата обращения 24.01.21 ).
3. См.: Пункты 16 и 17 Устава муниципального образования «город Екатеринбург» в действующей редакции 2019 года (Принят решением Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. №8/1; зарегистрирован Распоряжением Правительства Свердловской области от 30 июня 2005г. №757-РП, регистрационный номер 2-16; зарегистрирован в ГУ Министерства юстиции РФ по Уральскому федеральному округу 27 октября 2005 г. №RU663020002005023). // <https://www.egd.ru/docs/rules> (дата обращения 12.12.2020).
4. См.: Раздел III Органы Союза в Договоре о Евразийском экономическом союзе с изменениями на 1 октября 2019 года. Ратифицирован Федеральным законом от 03.10.2014 г. №279-фз // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/) (дата обращения 20.12.2020). А также Положение о Евразийской экономической комиссии (приложение №1 к Договору о Евразийском экономическом союзе) (Астана, 29 мая 2014 г.). // <https://base.garant.ru/70675002/> (дата обращения 20.12.2020).
5. В соответствии со статьёй 93 Конституции РФ Президент Российской Федерации в установленном Основным Законом порядке в случае обвинения его в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления может быть отрешён от должности Советом Федерации.
6. Жувенель Б. Власть: естественная история её возрастания. М., 2010. С.187.
7. Электорат в общественном сознании — население или группа лиц (коллектив), формирующие властные институты и органы.
8. ru. Wikipedia.org(дата обращения 06.04.2021)
9. <https://fb.ru/article/462628/organyi-publichnoy-vlasti-ponyatie-vidyi-struktura-i-otvetstvennost> (дата обращения 06.04.2021)
10. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. Т.1. — М.: Юристъ, 2005. С.333.

## **ГЛАВА ВТОРАЯ**

### **ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

В системе публичной власти в Российской Федерации власть государственная с учётом её политической ценности, юридической силы и масштабов воздействия на общественные отношения по праву занимает доминирующее место. Профессор Авакьян С.А. по этому вопросу отмечает, что «Первая по степени значения среди форм власти народа является государственная власть» [1, с. 335].

Государственная власть это такая форма публичной власти, которая: 1) имеет политический характер, так как выражает высшие интересы всех граждан и защищает всеобщие интересы общества; 2) распространяется на всех без исключения граждан; 3) функционирует на всей территории государства или государственного образования; 4) осуществляет наибольший объём законодательной деятельности; 5) использует не только методы убеждения, но и принуждение; 6) принимает обязательные юридические решения более высокой силы, чем другие формы публичной власти; 7) обладает правом на осуществле-

ние международных внешнеполитических и внешнеэкономических отношений; 8) реализуется через органы власти, образующие единую систему.

Важнейшими качественными признаками государственной власти по всеобщему признанию конституционалистов являются верховенство и независимость.

**Верховенство** государственной власти в том, что на территории государства нет другой власти, органы которой обладали бы правом издавать параллельные законы и были уполномочены определять права и свободы граждан. То есть исключается двоевластие в системе органов публичной власти и в сфере функционирования представительной власти в качестве единственно легитимной признаётся только юридическая сила законов, издаваемых высшими органами государственной власти. Верховенство государственной власти распространяется на всю территорию государства или государственного образования, на всё население страны не зависимо от наличия или отсутствия отношений гражданства, на все организации и учреждения в пределах государственной границы, на других участников общественной жизни. В целях обеспечения верховенства государства в процессе управления делами общества государственная власть имеет право и обязана воспрепятствовать любым попыткам ограничить или заместить государственную власть. Для этого она обладает специфическими возможностями, которых нет у других форм публичной власти. В качестве таких специфических средств и институтов используются законотворчество, создание и деятельность исполнительно-распорядительных органов, правосудие, государственный надзор и контроль, армия, полицейские силы и другие вооруженные формирования. Верховенство государственной власти выражается и в том, что она не ограничена ничем, кроме Конституции и законов, выражающих суверенную политическую волю народа; международно-правовых обязательств; естественных прав человека; самостоятельности местного самоуправления и связанности Российской Федерации с её субъектным составом.

Независимость государственной власти не допускает какое — либо неправомерное вмешательство в свои дела со стороны других государств или международных организаций при осуществлении своей внутренней и внешней политики. В соответствии со статьёй 79 федеральной Конституции Россия участвует в межгосударственных объединениях и заключает международные договоры только при условии, если это не влечёт ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. **Независимость** государственной власти означает, что она сама вправе принимать нормативные акты и обеспечивать конституционный правопорядок. Никакие политические и иные силы не могут вмешиваться в исключительное право каждого государственного органа действовать в пределах своей собственной компетенции. Подлинная независимость государственной власти, в основе которой лежит независимость суверенного народа России, гарантирована способностью народа коллективно отразить любое вмешательство в дела государства извне, обеспечить конституционный порядок, защитить права, свободы и законные интересы личности, противодействовать сепаратизму и другим внешним и внутренним угрозам, когда самым массовым субъектом защиты суверенитета Российской Федерации выступает весь российский народ как общность всех законопослушных граждан. В этом случае **народ выступает как своеобразный гарант независимости государственной власти, поскольку** любое ущемление и умаление верховенства власти озна-

чает нарушение коренных интересов народа, создает источники внутренних или международных конфликтов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством *публичная государственная власть реализуется через 5 видов органов*. Такими видами органов публичной государственной власти, под которыми понимается группа органов, выделяемых на основе общности признаков, отделяющих их от других смежных органов публичной власти, и которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации наделены правом осуществлять функции суверенного союзного российского государства, функции несuverенных государств в составе РФ или функции государственных образований, являются:

I. Органы государственной власти.

II. Государственные органы.

III. Органы делегированной государственной власти — органы местного самоуправления, как государственно-общественные образования.

IV. Дополнительные (вспомогательные) органы «при» органах государственной власти.

V. Органы общественных объединений, как субъекты государственного законодательства.

#### ***I. Органы государственной власти***

В современной науке конституционного права нет единого мнения по вопросу о том, что следует понимать под органом государственной власти. Так, по мнению Габричидзе Б.Н. и Чернявского А.Г., которые полагают, что понятие «орган государственной власти» равнозначно понятию «орган государства», — «Орган государственной власти — это организационно выделенная, самостоятельная государственная институция, действующая от имени и по поручению (уполномочению) государства на основе осуществления государственной власти в соответствии с принципом её разделения на законодательную, исполнительную и судебную, наделённая властными полномочиями и соответствующей компетенцией, имеет свою структуру, присущие формы и методы деятельности» [2, с. 23-24]. Гончаров М. В. предлагает более обобщённое определение: «Орган государственной власти (ОГВ) — организационно обособленная организация государства, обладающая публично-властными полномочиями в целях реализации функций государства» [3, с. 244].

Автор настоящей работы считает, что орган государственной власти — это состоящая из граждан (или одного гражданина) часть государственного аппарата, которая осуществляет нормативно-правовое регулирование, владеет частью государственного имущества на правах собственника и в своей деятельности использует не только убеждение, но и в необходимых случаях принуждение, в том числе в форме насилия.

В сложившейся российской общественно-политической практике органы публичной государственной власти, реализуя принадлежащую им компетенцию, осуществляют свою деятельность через 4 *внутривидовые организационно-правовые формы*.

***На федеральном уровне*** такими организационно-правовыми формами государственной власти являются:

1. Орган президентской государственной власти;
2. Органы законодательной государственной власти;
3. Органы исполнительной государственной власти;
4. Органы судебной государственной власти.



1. *Функции органа президентской государственной власти осуществляет Президент Российской Федерации.* Юридическая природа этого органа определена Конституцией РФ и действующим законодательством. В соответствии с Конституцией Российской Федерации высшую государственную власть в стране осуществляет Президент Российской Федерации, который обладает исключительно широкими полномочиями в сфере законодательной, исполнительной и судебной государственной власти. Согласно Основного Закона он стоит во главе всей пирамиды государственной власти, обеспечивая её системное и сбалансированное развитие [4]. В соответствии с пунктом «е-5» статьи 83 Конституции РФ Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов публичной власти, для чего формирует Государственный Совет. Федеральный закон от 8 декабря 2020 года «О Государственном Совете Российской Федерации» в числе основных задач этого конституционного государственного органа ставит на первое место обязанность содействовать Президенту Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти.

Конституция России, закрепляя статус главы государства, определяет особое содержание политико-правовой природы этого органа государственной власти, которое проявляется в следующих положениях:

Во-первых, Президент РФ является главой российского государства, а не только фактическим руководителем всей системы исполнительной власти, что прямо вытекает из содержания статей 77, 80, 83, 111, 115, 116 и 117 федеральной Конституции. Как глава государства Президент РФ является официальным представителем государства во внутриполитических и международных отношениях, персонифицирует, то есть олицетворяет российское государство и представляет его как внутри страны, так и за рубежом. Как глава государства, Президент РФ осуществляет верховное государственное управление и в том числе: 1) Назначает Председателя Правительства после утверждения его кандидатуры Государственной Думой и формирует Правительство РФ; 2) Формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ; 3) Является Верховным Главнокомандующим Вооружёнными Силами Российской Федерации.

Во-вторых, Президент РФ является гарантом суверенитета, независимости и целостности российского государства в соответствии со статьёй 80 федеральной Конституции.

В-третьих, Президент РФ выступает гарантом соблюдения Конституции и гарантом, обеспечивающим фактическую реализацию конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

В-четвёртых, Президент РФ выполняет функции арбитра в случаях возникновения разногласий или конфликтов между отдельными ветвями государственной власти. В соответствии с частью 2 статьи 80 федеральной Конституции он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

В-пятых, Президент РФ является высшим выразителем воли российского народа при определении внутренней и внешней политики российского государства, что составляет его право и обязанность согласно части 3 статьи 80 федеральной Конституции.

В-шестых, в действующем законодательстве Президент РФ наделён решающими полномочиями не только в сфере государственной власти, но и вправе оказывать воздействие на развитие местного самоуправления вплоть до досрочного прекра-

щения полномочий глав муниципальных образований в определённых законом случаях. Следовательно, он выполняет роль политического центра по выработке основных решений во всей системе публичной власти. Это относится и к институтам прямого народовластия, так как, например, проведение Всероссийского референдума также не обходится без активного участия главы государства. К тому же совершенно очевидно, что решение вопросов международного сотрудничества и действия соответствующих органов международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) власти невозможно представить без участия главы государства. То есть Президент РФ функционирует как ключевая фигура в важнейших подсистемах всей публичной власти.

В-седьмых, в соответствии с политическими традициями, сложившимися на основе Конституции 1993 года, Президент РФ самым непосредственным образом связан с массовыми общественными объединениями граждан и другими институтами общественного представительства, в том числе через разнообразные консультативные и совещательные органы и учреждения при главе государства. Это даёт основания утверждать, что Президент РФ выполняет роль посредника между обществом в целом и государством, и является верховным координатором всей политической системы.

*2. Федеральным органом законодательной государственной власти является российский парламент — Федеральное Собрание Российской Федерации.* Российский парламент конституирован в общественно-политической практике как постоянно действующий коллегиальный, демократический, представительный и законодательный орган государственной власти, который выражает и защищает интересы всех граждан.

В соответствии со статьёй 95 Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из двух палат: Совет Федерации и Государственная Дума, каждая из которых обладает собственной компетенцией и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации. Общее число сенаторов включает в себя: а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — на срок полномочий соответствующего органа; б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно; в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Государственная Дума численностью 450 депутатов избирается гражданами Российской Федерации сроком на пять лет на основе всеобщих равных и прямых выборов с тайным голосованием.

Требования к кандидатам в сенаторы Российской Федерации и в депутаты Государственной Думы установлены в Конституции РФ. Одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором Российской Федерации и депутатом Государственной Думы.

Парламент является ключевым институтом в организации политической жизни общества. Его особое положение объясняется тем, что взаимозависимая система отношений между главой государства, парламентом и правительством формирует парламентский политический режим или другими словами — «парламентаризм». Парламентаризм и парламентская демократии имеют место в том случае, если в соответствии с Конституцией парламент (либо его нижняя палата) может выразить правительству недоверие или вправе

отказать правительству в доверии, в результате чего правительство должно уйти в отставку, либо оно должно быть уволено в отставку главой государства. Обычно это право парламента уравнивается правом правительства предложить главе государства решение о том, чтобы распустить парламент (или нижнюю палату) и назначить новые выборы. И если глава государства распускает парламент, то в итоге конфликт между законодательной и исполнительной властью разрешает сам народ посредством голосования на новых выборах. Именно такая система сдержек и противовесов закреплена в статьях 111, 112 и 117 Конституции Российской Федерации.

Компетенция российского парламента (объём его полномочий и предметов ведения) раскрывается через основные функции, которые отражают социальное назначение этого представительного и законодательного органа. Такими основными функциями являются:

1. Представительная функция, с помощью и посредством которой российский народ осуществляет принадлежащую ему власть через выборный орган официальной публичной власти и реализует свою политическую волю в законодательной форме. Парламент объединяет народ и представляет его интересы. Государственная Дума выступает как орган прямого всенародного представительства, а Совет Федерации как орган территориального представительства, выражающий специфические региональные интересы субъектов РФ и специфические территориальные интересы союзного государства в целом.

2. Законодательная функция. Федеральное Собрание наделено правом разрабатывать и принимать законы, выражающие волю народа и обладающие высшей юридической силой. Структура палат и процедуры их деятельности призваны максимально обеспечивать решение этой задачи.

3. Внешнеполитическая функция. В соответствии со своей компетенцией Федеральное Собрание ратифицирует международные договоры, после чего они становятся для Российской Федерации действующими правовыми актами. Об активной реализации этой функции говорит обмен официальными визитами российских парламентариев с зарубежными коллегами, деятельность постоянно действующих межпалатных парламентских комиссий, участие в работе международных парламентских организаций (Парламентская Ассамблея Совета Европы, Ассамблея Межпарламентского Союза, Межпарламентская Ассамблея СНГ и др.).

4. Бюджетно-финансовая (или фискальная) функция. Федеральное Собрание рассматривает и утверждает бюджет страны, контролирует его исполнение, для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образует Счётную палату. Назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

5. Функция контроля за исполнительной властью. В рамках этой функции Государственная Дума по представлению Президента Российской Федерации утверждает кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, выражает недоверие Правительству, формирует органы, чья деятельность является правоохранительной; назначает на должности судей высших судов России, назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека. В рамках контрольной функции Федеральное Собрание может вести парламентское расследование в соответствии с федеральным законом.

6. Функция содействия и оказания помощи нижестоящим представительным органам власти. Федеральное Собрание, не подменяя нижестоящие выборные органы, объединя-

ет деятельность представительных учреждений публичной власти и оказывает им организационную и методическую поддержку.

7. Кадровая функция. В соответствии с Конституцией РФ Палаты Федерального Собрания наделены правом решать вопросы назначения на должности и освобождения от должности высших должностных лиц государства во всех трёх ветвях государственной власти.

3. *Федеральные органы исполнительной государственной власти представляют собой систему*, нормативное определение которой осуществляется Конституцией РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении № 28-П от 27 января 1999 года, в котором рассматривался запрос Государственной Думы Федерального Собрания РФ о соотношении содержания пункта «г» статьи 71 Конституции РФ, который относит к исключительному ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, и содержания части 1 статьи 112 Конституции РФ, которая относит к ведению Президента РФ утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти, констатировал, что в систему федеральных органов исполнительной государственной власти входят Правительство РФ, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, перечень которых определяется на основе Конституции РФ федеральными законами; следовательно, определение системы органов исполнительной власти — это компетенция законодательных органов государственной власти. А в понятие «структура» федеральных органов исполнительной власти включается перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти, который и представляется Президенту РФ для утверждения согласно части 1 статьи 112 Конституции РФ. Президент РФ может вносить изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти, но в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год. Следовательно, определение структуры федеральных органов исполнительной власти — компетенция Президента Российской Федерации.

В настоящее время в систему федеральных органов исполнительной власти входят: собственно Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Их внутреннее организационное строение определяется в соответствии с предложениями Председателя Правительства указами Президента Российской Федерации.

Исполнительная государственная власть по своему генезису (происхождению) и по своей роли в общей системе социального управления является частным проявлением той формы официальной и легитимной публичной власти, которая объективирована в качестве государственной власти.

Как одно из качественно определённых состояний публичной государственной власти исполнительная государственная власть представляет собой демократический институт современного цивилизованного общества и, прежде всего, характеризуется целым рядом таких существенных признаков, которые являются общими как для исполнительной, так и законодательной и судебной государственной власти: а) является составной частью единой системы государственной власти в РФ, так как федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения РФ и в сфере совместно-



го ведения образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации; б) проводит в жизнь суверенную волю российского народа; в частности, принцип народовластия прямо закрепляется в статье 3 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» в числе основных принципов деятельности Правительства РФ; в) защищает права и свободы человека и гражданина во исполнение основной обязанности российского государства, определённой в статье 2 федеральной Конституции, где сказано, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства; г) гарантирует развитие общественных отношений на основе общедемократических ценностей, поскольку осуществляет государственные функции во благо общества и не во вред интересам личности на основе идеалов добра, справедливости и законности; д) имеет легитимный характер в силу того, что все органы исполнительной государственной власти формируются в соответствии с действующим законодательством и в порядке, предусмотренном законом; е) реализуется в формах, имеющих нравственный характер, так как вся деятельность по своему содержанию соответствует сложившимся в обществе моральным принципам; ж) действует в общегосударственном масштабе, то есть имеет место на территории всего государства и распространяется на всё население; з) решает жизненно важные и имеющие существенное социальное значение задачи; и) обладает государственно-властными полномочиями, предполагающими возможность применения не только убеждения, но и принуждения.

Вместе с тем исполнительная государственная власть обладает такими специфическими признаками, которые отличают её от органов законодательной и судебной государственной власти. В их числе можно выделить следующие:

1) Особый порядок создания органов исполнительной государственной власти. Эти органы не являются выборными, то есть не избираются непосредственно гражданами на всеобщих выборах, а формируются по специально установленным правилам. Так, структура федеральных исполнительных органов государственной власти определяется Президентом РФ; в субъектах РФ высшее должностное лицо, являющееся руководителем исполнительного органа государственной власти субъекта федерации, наделяется властными полномочиями региональным парламентом в соответствии с процедурами, предусматривающими участие в этом процессе Президента Российской Федерации.

2) Органы исполнительной государственной власти управляют максимальным объёмом ресурсов и средств страны; в их ведении сосредоточен основной объём материальных и интеллектуальных ресурсов, обеспечивающих осуществление государственной власти. Другие субъекты государственной власти в таком объёме ресурсами и средствами не обладают.

3) Имеют относительно ограниченный характер правовых возможностей, так как сфера и глубина их властного влияния ограничены следующими факторами: а/ самостоятельность других видов государственной власти; б/ свобода личности и нерушимость естественных прав человека; в/ свобода институтов гражданского общества; г/ самостоятельность местного самоуправления.

4) Обладают собственными организационно-правовыми формами исполнительной деятельности. Это: а/ периодически проводимые заседания коллегиальных органов исполнительной государственной власти (например, Правительство РФ проводит свои заседания не реже 1 раза в месяц); б/ разработка и издание коллегиальными органами и руководителями исполнительных органов обязательных нормативно-правовых актов; в/ деятельность

при органах исполнительной государственной власти совещательных и рекомендательных комиссий и советов (например, при Правительстве РФ имеются такие совещательные и координационные структуры, как Морская коллегия, Комиссия по законопроектной деятельности, Комиссия РФ по делам ЮНЕСКО, Комиссия по вопросам религиозных объединений, Комиссия по вопросам международной гуманитарной и технической помощи и другие).

5) Активно участвуют в законодательной деятельности. Так, Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ обладает правом законодательной инициативы, даёт заключения по всем законопроектам, предусматривающим расходы за счёт федерального бюджета, вправе обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии законов федеральной Конституции.

6) Подзаконный характер деятельности органов исполнительной государственной власти. Возложенные на них обязанности органы исполнительной власти осуществляют строго на основе норм права, во исполнение Конституции, законов и указов Президента. В тоже время проводя в жизнь требования и предписания законов и других решений представительных органов власти, исполнительные органы государственной власти отдают распоряжения и осуществляют распорядительные действия. Поэтому в юридической науке и правоприменительной практике эти органы определяются как исполнительно-распорядительные.

7) Исполнительная государственная власть является объектом парламентского контроля, который осуществляется через такие институты, как: выражение парламентом недоверия правительству, парламентский запрос, запрос сенатора Российской Федерации или депутата Государственной Думы, вопросы к членам Правительства во время «правительственного часа» в парламенте, внеочередной приём должностными лицами правительства парламентариев.

8) Исполнительная государственная власть является объектом президентского контроля. В соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством Президент имеет право отменять акты Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ; вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав человека и гражданина. Президент вправе также в определённых законом случаях досрочно прекратить полномочия высшего должностного лица субъекта федерации или главы муниципального образования.

9) Отличительной особенностью исполнительной государственной власти является её способность оперативно и мобильно принимать управленческие решения. Скорость принятия решений нередко требуется для ликвидации неожиданно или спонтанно возникающих проблем, например, при природных или техногенных авариях. Высокоскоростное реагирование на изменения в социальной, экономической и политической жизни позволяет предотвратить возможные негативные последствия.

#### *4. Федеральные органы судебной государственной власти.*

Органы судебной государственной власти являются основными инструментами реализации функций той ветви государственной власти, которая имеет своим предназначением разрешение юридических споров между участниками правовой общественной жизни.

Место судебной государственной власти и её органов в системе государственной власти определяется в статьях 10 и 11 Конституции РФ, в соответствии с положениями которых она признаётся как разновидность государственной власти наряду с законодательной и исполнительной, а её органы пользуются самостоятельностью. Авторитет и влияние этих органов власти гарантированы тем, что в части 1 статьи 11 Основного Закона России они поставлены в один ряд с такими органами государственной власти как Президент РФ, Федеральное Собрание и Правительство РФ.

В настоящее время судебная система России состоит из следующих органов, осуществляющих правосудие:

1) Конституционный Суд Российской Федерации.

2) Суды общей юрисдикции. Они включают Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды автономной области и автономных округов, городские суды Москвы и Санкт-Петербурга, районные суды, а также военные суды (в гарнизонах, флотилиях и т. д.).

3) Арбитражные суды. В эту систему входят федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды республик и других субъектов РФ.

Конституция Российской Федерации и действующее законодательство устанавливают чёткий порядок создания и упразднения судов. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместители Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Председатели, заместители председателей и судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Никакой суд не может быть упразднён, если отнесённые к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда.

Все федеральные органы судебной государственной власти образуют единую систему. Единство судебной системы, как отмечает профессор Баглай М. В., обеспечивается, во-первых, установлением этой системы Конституцией РФ и федеральным конституционным законом; во-вторых, соблюдением всеми судами установленных правил судопроизводства; в-третьих, применением всеми судами Конституции РФ, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ; в-четвёртых, признанием обязательности исполнения на всей территории России судебных постановлений, вступивших в законную силу; в-пятых, законодательным закреплением единства статуса судей; в-шестых, финансированием судов из федерального бюджета [5, с. 644-645].

Основанное на великих идеях современной цивилизации о защите естественных прав человека, о верховенстве права в правовом государстве и о разделении властей демократическое российское правосудие, осуществляемое органами судебной государственной власти, решает следующие главные задачи: 1) защищает законные интересы личности, государства и общества; 2) охраняет конституционную законность; 3) служит стабилизации конституционного строя; 4) стоит на страже признаваемых законом форм собственности;

5) предупреждает правонарушения; 6) способствует росту общественного правосознания и повышению правовой культуры.

Успешное осуществление правосудия обеспечивается соблюдением принципов организации и деятельности органов судебной власти, которые определены в Основном Законе Российской Федерации и направлены на защиту самостоятельности и независимости этих органов. Важнейшими из них являются следующие:

1. Установление судебной системы Конституцией РФ и федеральным конституционным законом; создание чрезвычайных судов не допускается (часть 3 статьи 118 Конституции РФ).

2. Осуществление правосудия только тем судом или судьёй, к подсудности которых оно отнесено законом (часть 1 статьи 47 Конституции РФ).

3. Принцип законности, в соответствии с которым суды создаются и действуют только на основании закона, что означает определение форм, средств и методов деятельности судов только законами, которым судьи должны неукоснительно подчиняться (часть 3 статьи 128 Конституции РФ).

4. Принцип независимости судей. Судьи при осуществлении своих полномочий самостоятельны и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону (часть 1 статьи 120 Конституции РФ); для гарантии этого принципа Конституция РФ устанавливает несменяемость и неприкосновенность судей (часть 1 статьи 121 и часть 1 статьи 122 Конституции РФ).

5. Принцип гласности, в соответствии с которым разбирательство дел во всех судах открытое; закрытое судебное слушание допускается только в случаях, предусмотренных федеральным законом (часть 1 статьи 123 Конституции РФ).

6. Принцип состязательности и равноправия сторон (часть 1 статьи 19, часть 3 статьи 123 Конституции РФ).

7. Участие граждан в отправлении правосудия (часть 4 статьи 123 Конституции РФ). Такое участие осуществляется в форме присяжных, народных и арбитражных заседателей.

**На региональном уровне** организационно-правовыми формами осуществления государственной власти являются:

1. Высшее должностное лицо субъекта РФ, как самостоятельный орган региональной государственной власти.

2. Орган региональной законодательной государственной власти — парламент субъекта РФ.

3. Органы региональной исполнительной государственной власти.

4. Органы региональной судебной государственной власти.

**1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации** конституировано в действующем законодательстве как самостоятельная организационно-правовая форма осуществления региональной государственной власти. Для того, чтобы убедиться в том, что высшее должностное лицо субъекта РФ обладает правовым статусом, который определяет его как самостоятельную организационно-правовую форму осуществления региональной государственной власти, первоначально надо обратиться к постановлению Конституционного Суда РФ №2-П от 18 января 1996 года, где в пункте 6 мотивировочной части сказано: «Конституционный принцип единства государственной власти тре-



бует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. Поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти (часть 3 статьи 5 Конституции РФ), органы государственной власти в субъектах РФ формируются на тех же принципах, что и федеральные» [6]. Из этого сформулированного Конституционным Судом РФ методологического и теоретического подхода к порядку создания региональных органов государственной власти однозначно вытекает вывод, согласно которого схема организации федеральных органов государственной власти проецируется на региональный уровень. А это имеет решающее значение для понимания правовой природы главы субъекта РФ, так как, если федеральная Конституция России выделяет в качестве особой и самостоятельной формы государственной власти статус Президента Российской Федерации в отдельной главе (глава 4), то совершенно логично утверждать, что и на региональном уровне в системе государственной власти субъекта РФ высшее должностное лицо также осуществляет свои полномочия в виде самостоятельной организационно-правовой формы. Обращая внимание на эту специфику формирования органов государственной власти в субъектах РФ, профессор Баглай М.В. пишет: «Законодатель не указывает субъектам РФ, как должны именоваться образуемые в них органы, поскольку эти органы образуются в субъектах РФ самостоятельно. Но он даёт им ясно понять, что схема основных органов и их взаимоотношений должна соответствовать федеральной, т. е. включать органы, аналогичные Президенту, Федеральному Собранию и Правительству на федеральном уровне» [7, с. 703].

Самостоятельный характер осуществляемой высшим должностным лицом субъекта РФ государственной власти в реальной политической действительности проявляется в особом, предусмотренном только для этого органа власти порядке занятия должности, в комплексном и комбинационном содержании его компетенции, в специфической юридической ответственности за свою деятельность.

Порядок и условия замещения поста высшего должностного лица субъекта РФ установлены в Конституции Российской Федерации, в федеральном законе и Основных Законах субъектов РФ. В соответствии с частью 3 статьи 77 Конституции РФ высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства, либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Ему запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Статья 18 (часть 3) федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» в действующей редакции, с учётом изменений, которые были внесены федеральным законом от 2 мая 2012 года, гласит, что «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта

Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Предусмотренный действующей редакцией Федерального закона «Об общих принципах...» порядок занятия должности руководителя региона путём прямых выборов сохранил общие демократические условия проведения выборов представительных органов государственной власти, но в то же время установил существенные особенности по сравнению с выборами глав субъектов РФ, которые практиковались до 2005 года.

Суть этих особенностей в следующем:

1. При проведении этих выборов Президент Российской Федерации имеет право по своей инициативе проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на пост высшего должностного лица, а также с кандидатами — самовыдвиженцами.

2. Кандидат, претендующий на этот пост, должен иметь поддержку от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и(или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований (причём кандидат должен быть поддержан не менее чем в трёх четвертях муниципальных районов и городских округов). Конкретный процент поддержки субъекты РФ определяют сами в своих законах. Так, в Свердловской области он составляет 7,9 процента (в абсолютном выражении 129 подписей); в Тюменской области — 5 процентов (в абсолютном выражении 140 подписей); в Тульской области — 10 процентов (в абсолютном выражении 157 подписей).

3. Право выдвижения кандидатов на пост высшего должностного лица получили политические партии, которые по закону вправе участвовать в выборах, а также любой гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, если такой институт предусмотрен законом субъекта РФ. В последнем случае кандидат должен ещё собрать установленное законом число подписей избирателей для своей регистрации. Так по закону г. Москвы о выборах мэра такое число составляет 1 процент голосов от общего числа избирателей Москвы.

4. Избираемый на пост высшего должностного лица субъекта РФ кандидат обязан представить в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, отвечающие требованиям и ограничениям, предусмотренным законом, одна из которых в случае избрания представившего её кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации — представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта федерации.

На основе №40-ФЗ от 2 мая 2012 года субъекты РФ внесли изменения в свои Основные Законы и приняли региональные законы о порядке выборов и отзыве руководителей субъектов РФ. В частности, в Свердловской области внесены изменения в статьи 31, 43 и 48 Устава Свердловской области. Аналогичные акции прошли в других субъектах федерации, дополнены соответствующие главы избирательных законов и Избирательных Кодексов. При этом надо обратить внимание на то, что прямые выборы предусмотрены только для высших должностных лиц, но не для их заместителей.

Наряду с тем, что высшее должностное лицо субъекта РФ избирается непосредственно избирателями, федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в действующей редакции устанавливает,

что конституция (устав) или закон субъекта РФ могут предусмотреть, что высшее должностное лицо субъекта РФ избирается депутатами законодательного органа государственной власти.

В этом случае кандидаты для избрания на пост высшего должностного лица субъекта федерации представляются в законодательный орган власти субъекта федерации Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, которые уже по результатам последних предыдущих выборов представлены в Государственной Думе ФС РФ или в соответствующем региональном парламенте.

Каждая политическая партия, имеющая на это право, в лице своего коллегиального постоянно действующего органа предлагает Президенту РФ не более 3-х кандидатур, имеющих право баллотироваться на этот пост. За 15 дней до внесения предложений о кандидатурах Президенту РФ уполномоченные на это политические партии проводят консультации с другими политическими партиями, которые зарегистрированы на территории соответствующего субъекта федерации, но не представлены в действующих парламентах; последние вправе предложить партиям, обладающим правом внесения кандидатур Президенту РФ, свои кандидатуры в качестве кандидатов на пост руководителя субъекта федерации и эти кандидатуры должны быть обсуждены на заседаниях коллегиальных органов партий, которые представляют свои предложения Президенту РФ.

Предложения вносятся Президенту РФ не позднее, чем за 40 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. При этом выдвинутые в качестве кандидатур лица должны соответствовать требованиям и ограничениям установленным законом.

Партия вправе предложить в качестве кандидатуры на указанную должность лицо, являющееся членом данной или иной партии, либо не являющееся членом данной или иной партии.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица партии вносят свои предложения Президенту РФ в срок, не превышающий 30 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица.

Президент РФ не позднее чем за 20 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица представляет трёх кандидатов из числа предложенных ему кандидатур в законодательный орган государственной власти для избрания одного из них на пост высшего должностного лица. В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица представление этих кандидатур должно иметь место в срок, не превышающий 50 дней со дня досрочного прекращения полномочий.

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта РФ региональным парламентом устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. При этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

Компетенция высшего должностного лица субъекта РФ, установленная в правовых актах федерального и регионального уровня, может быть охарактеризована как адекватная

исключительно широкому спектру разнообразных общественных отношений, который имеет место в регионах.

Так, в сфере функционирования региональной законодательной власти высшее должностное лицо субъекта РФ обладает достаточно широкими полномочиями. В частности, он вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта, а также созывать вновь избранный законодательный орган власти субъекта на первое заседание ранее срока, установленного для этого конституцией (уставом); наделён правом вносить законопроекты в региональный парламент (право законодательной инициативы), вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ с правом совещательного голоса; обнародует законы, удостоверяя их обнародование путём подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом власти субъекта.

Не менее широкими полномочиями наделён руководитель субъекта РФ и в сфере исполнительной государственной власти. Он формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, руководит его деятельностью и принимает решение об его отставке; представляет ежегодные отчёты о результатах деятельности высшего исполнительного органа власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом субъекта, в законодательный орган государственной власти субъекта; обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта с иными органами государственной власти субъекта, организует взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями; издаёт подзаконные и обязательные указы (постановления) и распоряжения; осуществляет иные полномочия в сфере исполнительной власти в соответствии с конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Рассматривая вопрос о структуре и содержании полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, нельзя не заметить, что в отдельных случаях законами субъектов федерации руководители субъектов федерации наделены некоторыми функциями в сфере региональной судебной государственной власти, например, они региональным законом могут быть наделены правом представлять кандидатуры судей конституционных (уставных) судов или кандидатуры мировых судей для назначения их на соответствующие должности.

Таким образом, из вышеизложенного видно, что осуществляемая высшим должностным лицом субъекта РФ государственная власть имеет особое неординарное содержание, представляет собой отдельную форму региональной государственной власти, которая в силу своей необычной правовой природы не может быть причислена только к какой-то одной ветви государственной власти: законодательной, исполнительной или судебной, а реализуется как власть комбинированная, системно-комплексная, координационная и надзорно-контрольная.

**2. Орган региональной законодательной государственной власти — парламент субъекта Российской Федерации** в соответствии со статьёй 4 (часть 1) федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации.



Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанного органа не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти. Вопрос о наименовании парламента каждый субъект федерации решает самостоятельно, поэтому конкретные региональные парламента называются по-разному. Например, в республике Северная Осетия-Алания — это просто «парламент»; в республике Адыгея — «Государственный Совет-ХАСЭ»; в городе Москва — Московская городская Дума; в Псковской области — Областное Собрание.

Численный состав региональных парламента определяется пропорционально численности избирателей в регионе, поэтому он неодинаков. Если в республике Калмыкия он составляет 27 депутатов, то в республике Татарстан — 100.

По своей правовой природе региональные парламента являются:

А) представительными органами, которые обеспечивают выявление и формирование политической воли граждан, проживающих в субъектах федерации;

Б) законодательными органами, которые рассматривают и принимают региональные законы и, более того, законодательствование — главная функция этих органов;

В) контрольными органами, которые утверждают и проверяют исполнение бюджета субъекта федерации; имеют право отказать в доверии правительству субъекта федерации, осуществляют иные контрольные полномочия.

Законодательные органы государственной власти субъекта федерации избираются всеми гражданами, обладающими избирательным правом, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, как правило, на срок не более 5 лет. Однако, в случае совмещения дня голосования на одновременно проводимых выборах федерального и регионального уровня допускается продление или сокращение сроков полномочий этих органов, но не более, чем на один год. Если срок полномочий действующих законодательных органов или депутатов истекает в период действия чрезвычайного или военного положения, то указанные органы и депутаты исполняют свои полномочия до прекращения действия чрезвычайного или военного положения и до избрания нового состава указанных органов и депутатов. То есть законом предусмотрена возможность автоматического продления сроков полномочий в экстраординарных условиях.

В условиях многопартийной политической системы Российской Федерации пункт 4 статьи 4 №184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах...» в действующей редакции содержит безусловное требование о том, что не менее 25 процентов депутатов законодательного органа субъекта федерации должны избираться по единому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе (однако, это правило не относится к городам Москве и Санкт-Петербургу).

Решение вопросов структурной организации законодательного органа государственной власти субъекта РФ составляет предмет ведения самого субъекта и определяется с учётом особенностей соответствующего региона. Например, в Свердловской области в соответствии с Уставом области (принят областным законом №105-ОЗ от 23 декабря 2010 года) и регламентом Законодательного Собрания (принят постановлением Законодатель-

ного Собрания от 16 декабря 2014 года №1924-ПЗС) в структуру Законодательного Собрания входят:

- 1) Председатель Законодательного Собрания, первый заместитель и заместители председателя;
- 2) Совет Законодательного Собрания;
- 3) Депутатские комитеты;
- 4) Постоянные и временные комиссии;
- 5) Депутатские фракции;
- 6) Аппарат Законодательного Собрания.

Полномочия этих структурных подразделения и их внутренняя структура определяются Уставом области, регламентом Законодательного Собрания и отдельными Положениями, которые разрабатывает и принимает Законодательное Собрание.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах...» в статье 5 определяет основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, устанавливая, что он: а) принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему; б) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации; в) заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; г) заслушивает информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации; осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Определяющее значение для понимания правовой природы регионального парламента имеют полномочия в сфере законодательной деятельности, где он принимает конституцию (устав) и поправки к ней; осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта и предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов в пределах полномочий субъекта; утверждает бюджет субъекта и отчет о его исполнении; утверждает бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта; устанавливает региональные налоги и сборы и порядок их взимания; утверждает программы социально-экономического развития субъекта и так далее.

В связи с особой значимостью законотворческой деятельности регионального парламента действующее законодательство устанавливает и закрепляет строго определённый порядок разработки и принятия законов.

Рассмотрим региональный законотворческий процесс на примере разработки и принятия закона Свердловской области о внесении изменений в Устав Свердловской области.

Законотворческий процесс по разработке и принятию закона Свердловской области о внесении изменений в Устав Свердловской области осуществляется на основе и в соответствии со следующими правовыми актами: 1/ Конституция Российской Федерации (актуальная редакция); 2/ Устав Свердловской области (№105-ОЗ от 23 декабря 2010 года с изм.); 3) № 184 — ФЗ от 6 октября 1999года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (действующая редакция); 4/Закон Свердловской области №4-ОЗ от 10 марта 1999г. «О правовых актах в Свердловской области» (в действующей редакции); 5) закон Свердловской области от 17 апреля 2006 г. «О референдуме Свердловской области и местных референдумах» (действующая редакция); 6) Регламент Законодательного Собрания Свердловской области (Утверждён постановлением Законодательного Собрания Свердловской области №1924-ПЗС от 16 декабря 2014 года с изм.).

Структура законотворческого процесса по разработке и принятию закона Свердловской области о внесении изменений в Устав Свердловской области включает в себя следующие стадии:

1) *Законодательная инициатива.* Субъектами права законодательной инициативы по вопросу внесения изменений в Устав Свердловской области в соответствии со статьёй 116 Устава Свердловской области признаются: а) депутаты Законодательного Собрания, б) Губернатор Свердловской области,

в) представительные органы муниципальных образований, расположенные на территории Свердловской области; г) не менее 50 тысяч граждан-избирателей, проживающих в области и обладающих активным избирательным правом. Они вправе вносить проекты законов о внесении изменений в Устав области по мере необходимости.

2) *Оформление народной законодательной инициативы.*

а) В порядке, предусмотренном для проведения областного референдума образуется Инициативная группа из числа избирателей проживающих на территории области;

б) Созданная Инициативная группа в течение 5 дней со дня представления законопроекта регистрируется в аппарате Законодательного Собрания; на основании регистрации ей выдаётся регистрационное свидетельство;

в) После регистрации Инициативная группа публикует в «Областной газете» проект закона и пояснительную записку;

г) В течение всего срока действия свидетельства о регистрации Инициативная группа ведёт сбор подписей в поддержку проекта закона;

д) Инициативная группа вносит законопроект, итоговый протокол и подписные листы в Законодательное Собрание области;

е) Председатель Законодательного Собрания в течение 3 дней передаёт подписные листы и итоговый протокол в Избирательную комиссию области для проверки;

ж) Избирательная комиссия в течение 14 дней проводит проверку документов;

з) После проверки Избирательная комиссия в течение 3 дней оформляет заключение и передаёт его в Законодательное Собрание;

и) Председатель Заксобрании не позднее 1 месяца со дня поступления заключения Избирательной комиссии вносит проект закона, итоговый протокол и заключение Избирательной комиссии на рассмотрение Законодательного Собрания.

### 3) Комитетское рассмотрение законопроекта.

- а) Комитетское рассмотрение законопроекта начинается с момента принятия председателем Законодательного Собрания решения о принятии проекта к рассмотрению;
- б) Профильный комитет проводит внутреннюю экспертизу и иные виды экспертиз;
- в) Осуществляется сбор информации и других материалов для рассмотрения проекта в первом чтении, который завершается в момент принятия Заксобранием решения об утверждении повестки заседания, в которую включён этот проект;
- г) Проводятся депутатские слушания;
- д) Проходит предварительное рассмотрение проекта и заключений экспертиз на заседаниях профильного комитета; период предварительного рассмотрения может занимать 3 месяца; если поступил альтернативный проект, этот срок может быть продлён ещё на 3 месяца;
- е) принимается решение о включении вопроса в повестку дня Законодательного Собрания для рассмотрения в первом чтении.

### 4) Пленарное рассмотрение законопроекта. Оно предусматривает три чтения.

I. ПЕРВОЕ ЧТЕНИЕ начинается с принятием Законодательным Собранием повестки заседания и завершается в момент вступления в силу решения Заксобрания по итогам рассмотрения проекта в первом чтении.

В первом чтении обсуждаются:

- 1) концепция проекта и его основные положения;
- 2) общий уровень подготовки проекта и его соответствие федеральному и региональному законодательству;
- 3) вопрос о необходимости принятия или отклонения законопроекта.

Завершается первое чтение принятием одного из следующих решений:

- а) принять законопроект в первом чтении
- б) отклонить законопроект

II. ВТОРОЕ ЧТЕНИЕ начинается с принятия проекта в первом чтении и завершается в момент принятия решения о включении в повестку заседания вопроса о рассмотрении проекта во втором чтении.

На подготовку проекта для рассмотрения во втором чтении отводится 45 дней со дня принятия решения в первом чтении.

В процессе подготовки законопроекта для рассмотрения во втором чтении субъекты права законодательной инициативы представляют поправки к законопроекту, которые регистрируются в аппарате Законодательного Собрания и передаются в профильный комитет; проводится внутренняя и иные экспертизы поправок; рассматриваются заключения экспертиз; проводятся депутатские слушания; рассматриваются предложения по законопроекту, высказанные во время первого чтения; решается вопрос о рассмотрении проекта во втором чтении.

Профильный комитет обобщает предложения высказанные во время первого чтения и поправки и утверждает 3 таблицы поправок:

- а) рекомендуемых к принятию,
- б) рекомендуемых к отклонению,
- в) по которым мнение не выражено, и направляет их в Законодательное Собрание для обсуждения во втором чтении.

На общем заседании Законодательного Собрания рассмотрение проекта начинается с момента принятия решения об утверждении повестки заседания с вопросом о рассмотрении во втором чтении, и завершается с вступлением в силу решения по итогам второго чтения

На общем заседании Законодательного Собрания во втором чтении обсуждаются:

А) поправки к проекту и их соответствие федеральному и региональному законодательству;

Б) вопрос о необходимости принятия или отклонения законопроекта.

При рассмотрении принятого в первом чтении законопроекта во втором чтении Законодательное Собрание вправе принять одно из решений: а) принять законопроект во втором чтении б) отклонить законопроект.

III. ТРЕТЬЕ ЧТЕНИЕ начинается с момента принятия повестки с вопросом о рассмотрении проекта в третьем чтении и завершается в момент регистрации закона в аппарате Законодательного Собрания.

В ходе рассмотрения проекта закона на заседании Законодательного Собрания в третьем чтении обсуждаются:

а) редакционные поправки к законопроекту;

б) вопрос о принятии проекта в качестве закона, возвращение проекта во второе чтение либо об его отклонении.

После прекращения прений проводится голосование о принятии или отклонении редакционных поправок; каждая рекомендованная к отклонению поправка голосуется отдельно.

По итогам рассмотрения проекта в третьем чтении Законодательное Собрание принимает одно из следующих решений:

а) принять закон, б) возвратить на дополнительное рассмотрение во втором чтении, в) отклонить законопроект.

Решение по итогам рассмотрения проекта в третьем чтении считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов Законодательного Собрания.

5) *Отклонение закона Свердловской области Губернатором.*

1. Губернатор вправе в течение 3 дней с момента регистрации в Администрации отклонить переданный ему для подписания закон, в том числе по мотивам нарушения процедуры рассмотрения и принятия.

Решение об отклонении оформляется указом, в котором должны быть указаны: а) наименование закона б) решение об отклонении закона в) мотивы отклонения закона.

б) *Повторное рассмотрение отклонённого Губернатором закона.*

Председатель Законодательного Собрания не позднее, чем на следующий день после дня регистрации отклонённого губернатором закона в аппарате Законодательного Собрания принимает одно из следующих решений:

а) о принятии отклонённого закона к повторному рассмотрению;

б) об отказе в принятии к повторному рассмотрению отклонённого закона (если такое решение не принято — закон считается принятым к рассмотрению).

Заверенные копии решения о принятии закона к повторному рассмотрению и подлинника этого закона не позднее чем в трёхдневный срок направляются:

а) в профильный комитет;

б) иным субъектам в соответствии с Регламентом.



Профильный комитет подготавливает отклонённый закон к повторному рассмотрению: а) ведёт сбор и обработку информации, б) рассматривает закон на своих заседаниях, в) принимает решение о повторности рассмотрения на заседании Законодательного Собрания.

Подготовка начинается с момента принятия Председателем Законодательного Собрания решения о принятии закона к повторному рассмотрению и завершается в момент принятия Заксобранием повестки заседания с этим вопросом.

Не позднее чем через 15 дней со дня регистрации в Аппарате Заксобраний решение профильного комитета о необходимости повторного рассмотрения отклонённого закона направляется Председателю Законодательного Собрания для включения в проект повестки заседания.

В ходе повторного рассмотрения на заседании Заксобраний отклонённого закона обсуждаются мотивы отклонения.

Повторное рассмотрение на заседании Законодательного Собрания начинается с момента принятия повестки заседания, в которую включён этот вопрос, и завершается в момент регистрации в Администрации губернатора подлинника закона, повторно принятого Законодательным Собранием.

По итогам повторного рассмотрения отклонённого закона Законодательное Собрание вправе принять одно из решений:

- а/повторно принять отклонённый закон в ранее принятой редакции,
- б/ отклонить закон.

Повторно принятый закон в редакции, ранее принятой Заксобранием, направляется Губернатору в течение 3 дней со дня повторного принятия отклонённого закона.

Повторное рассмотрение должно быть завершено в течение месяца со дня регистрации в Аппарате Заксобраний.

#### *7) Подписание закона высшим должностным лицом субъекта РФ.*

Стадия начинается с момента регистрации закона в Администрации Губернатора и завершается в момент его официального опубликования. Подлинник закона удостоверяется подписью Председателя Законодательного Собрания на оборотной стороне последнего листа и в течение 3 дней со дня принятия направляется Губернатору.

Поступивший в Администрацию Губернатора закон регистрируется в день его поступления (вправе отказать, только если представлены не все документы, указанные в регламенте Заксобраний).

Губернатор в течение 10 дней со дня регистрации закона в Администрации подписывает его и не позднее чем на следующий день после подписания направляет для официального опубликования.

#### *8) Обнародование Закона области о внесении изменений в Устав области.*

Законы Свердловской области должны быть официально опубликованы в «Областной газете», на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» ([www.pravo.gov66.ru](http://www.pravo.gov66.ru)), на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Законы Свердловской области подлежат официальному опубликованию с формулой «Законодательное Собрание приняло, Губернатор обнародует следующий закон. Всем надлежит соблюдать и исполнять его как закон Свердловской области.»

Закон Свердловской области должен быть официально опубликован не позднее чем через четыре дня со дня его подписания Губернатором Свердловской области.

9) *Вступление в силу закона о внесении изменений в Устав области.*

Закон по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступает в силу одновременно на всей территории области не ранее чем через 10 дней после его официального опубликования.

Иные законы вступают в силу одновременно на всей территории области по истечении 7 дней после их официального опубликования, если в законе не установлены иные сроки.

Срок вступления в силу закона не может начинаться ранее дня, следующего за днём его официального опубликования.

В случае, если закон официально опубликован позднее установленного в законе дня вступления его в силу, то такой закон вступает в силу на следующий день после его официального опубликования.

**3. Органы региональной исполнительной государственной власти** в соответствии с федеральным законом от 6 октября 1999 года №184 «Об общих принципах...» образуют систему, которая включает в себя:

1) высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти);

2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (правительство или администрация, то есть коллегиальный орган, состоящий из министров, руководителей департаментов и управлений);

3) отраслевые и межотраслевые исполнительные органы государственной власти субъекта (министерства, департаменты, управления и т. д.);

4) территориальные исполнительные органы государственной власти субъекта (это «агенты» или сектора, которые создаются главой исполнительной власти субъекта (председателем правительства или руководителем администрации) на части территории субъекта федерации).

Вопрос о системе и структуре исполнительной власти в субъекте РФ урегулирован в Конституции Российской Федерации (статьи 77, 78 и другие), в федеральных законах (ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации», ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации», ФЗ «Об образовании», Жилищный и Водный кодексы РФ, Основы законодательства РФ о культуре, Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан и т.д.), а также в конституциях или уставах субъектов Российской Федерации, но более детально конкретизируются в отдельных законах и правовых актах соответствующих регионов.

Для общей характеристики исполнительных органов власти субъекта РФ существенное значение имеет формула части 2 статьи 77 Конституции России, согласно которой органы исполнительной власти субъектов и федеральные органы исполнительной власти в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Единство системы обеспечивается правом Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнитель-

ной власти субъектов в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 85 Конституции РФ); правом Правительства РФ обеспечить единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, координировать и контролировать деятельность органов исполнительной власти, а также способствовать устранению разногласий между ними (часть 3 статьи 13 №4-ФКЗ от 6 ноября 2020 года «О Правительстве Российской Федерации»); правом Правительства РФ вносить Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина (часть 6 статьи 13 №4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Системное функционирование органов исполнительной государственной власти отчетливо просматривается в механизме взаимной согласованной передачи полномочий от исполнительных органов власти субъектов РФ федеральным органам исполнительной власти и наоборот в силу частей 2 и 3 статьи 78 Конституции РФ.

В соответствии с концепцией настоящей рукописи, согласно которой высшее должностное лицо субъекта РФ обладает особой юридической природой и осуществляет самостоятельную форму исполнительной государственной власти, необходимо в данном разделе более основательно раскрыть статус и деятельность только коллегиального высшего исполнительного органа субъекта и функционирующих в его составе управленческих структур [8, с. 68-93].

В соответствии с федеральным законом №184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах...» высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ образуется в каждом субъекте и является постоянно действующим органом исполнительной власти в регионе. Однако, формирование этого органа в разных субъектах происходит не одинаково, что объясняется особенностями взаимодействия в этом процессе высшего должностного лица субъекта РФ и законодательного органа государственной власти соответствующего региона. Так, к примеру, в Москве высший исполнительный орган государственной власти — Правительство города Москвы возглавляет избираемый непосредственно гражданами мэр. Состав Правительства, то есть первые заместители мэра, заместители мэра и министры Правительства назначаются на должность и освобождаются от должности мэром (Устав города Москвы, статья 44, части 1,3 и 4). Несколько иной вариант используется в республике Саха(Якутия), где глава республики возглавляет исполнительную власть и с согласия парламента (Государственного Собрания (Ил Тумэн) назначает на должность председателя Правительства Республики (освобождённая должность на постоянной основе) и его заместителей, а также отдельных министров (Конституция Республики Саха(Якутия) часть 1 статьи 68, и п. п. 7,8 части 1 статьи 72).

Период деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ напрямую связан со временем пребывания в должности руководителя субъекта РФ, так как в любых случаях прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта федерации одновременно прекращаются полномочия коллегиального высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ обладает широкой компетенцией. Например, Правительство Свердловской области в соответствии

со статьёй 52 Устава Свердловской области обеспечивает исполнение на территории Свердловской области Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Свердловской области и законов Свердловской области, указов Губернатора Свердловской области и постановлений Правительства Свердловской области. С этой целью оно осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью; реализует бюджетную и налоговую политику Свердловской области; ведёт разработку проектов законов Свердловской области об областном бюджете, бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов Свердловской области, а также проектов программ социально-экономического развития Свердловской области; организует исполнение областного бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Свердловской области и программ социально-экономического развития Свердловской области; обеспечивает составление отчётов об исполнении областного бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Свердловской области и программ социально-экономического развития Свердловской области; разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Свердловской области и осуществляет иные полномочия, установленные федеральным и региональным законодательством.

На основании и во исполнение действующего законодательства Правительство Свердловской области издаёт постановления и распоряжения.

Министерства и главные управления субъекта РФ, как отраслевые или межотраслевые исполнительные органы государственной власти субъекта, участвуют в выработке государственной политики субъекта Федерации в установленной для них сфере деятельности, а также осуществляют реализацию в этой сфере государственной политики субъекта федерации и единой государственной политики Российской Федерации.

Департаменты, комиссии, комитеты, управления, инспекции и иные региональные исполнительные органы государственной власти реализуют отдельные направления государственной политики субъекта РФ и единой государственной политики Российской Федерации в установленной нормативными правовыми актами сфере их деятельности.

Администрации управленческих или административных округов, как территориальные межотраслевые исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, участвуют в выработке мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития на территории управленческих или административных округов, а также в реализации на ней государственной политики субъекта РФ и единой государственной политики Российской Федерации.

#### ***4. Органы региональной судебной государственной власти.***

На основе Конституции РФ, федеральных конституционных законов «О судебной системе Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» в российском государстве сформировалась двухуровневая судебная система, которая включает в себя в качестве первого или верхнего уровня все феде-



ральные суды, в том числе арбитражные и военные суды, а низовой уровень представлен судами субъектов федерации в лице конституционных (уставных) судов и мировых судей.

Субъекты РФ создали свои уставные (конституционные) суды [9] и сформировали институт мировых судей, не нарушая принципа единства судебной системы Российской Федерации, и безусловно признавая юрисдикцию федеральных судов на своей территории. Одновременно субъекты РФ признают действие на своей территории федеральных процессуальных законов для всех судов, за исключением некоторых региональных особенностей в судопроизводстве уставных (конституционных) судов субъектов.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ не подчинены Конституционному Суду РФ и не образуют совместно с ним двухзвенную вертикаль конституционного правосудия. Правовое положение конституционных (уставных) судов субъектов федерации определяется не только федеральным законодательством, но и Основными Законами субъектов РФ и региональными законами. Так, Уставный Суд Свердловской области осуществляет свою деятельность, руководствуясь Конституцией РФ, федеральным законодательством, а также Уставом Свердловской области и областным законом от 6 мая 1997 года «Об Уставном Суде Свердловской области».

В соответствии с частью 1 статьи 77 Конституции РФ субъекты федерации самостоятельны в решении вопросов об установлении своей системы органов государственной власти, поэтому определённые региональным законодательством порядок формирования конституционных (уставных) судов, а также численность их судей и срок полномочий разнятся от субъекта к субъекту. Так, Уставный суд Свердловской области состоит из 5 судей, назначаемых на должности Законодательным собранием области по представлению Губернатора области сроком на 6 лет. Предельный возраст пребывания в должности судьи Уставного суда Свердловской области 65 лет. А в республике Татарстан Конституционный суд состоит из 6 судей, избираемых на должности Государственным советом Республики сроком на 10 лет. Предельный возраст для пребывания в должности судьи Конституционного суда республики Татарстан 70 лет.

Однако различия в порядке учреждения, в численном составе и сроках деятельности не влияют на правовое положение судей этих судов. Требования к кандидатам на должности судей конституционных (уставных) судов определяются в законах субъектов федерации с учётом того, что в соответствии с частью 1 статьи 2 закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом.

Компетенция конституционных (уставных) судов также может различаться. Например, Уставный суд Свердловской области рассматривает вопросы соответствия законов Свердловской области и иных правовых актов, за исключением ненормативных (индивидуальных) актов, принимаемых органами государственной власти Свердловской области, иными государственными органами Свердловской области, органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, Уставу Свердловской области, а также осуществляет толкование Устава Свердловской области. Но значительно шире компетенция Конституционного суда республики Татарстан. В республике Татарстан Конституционный суд рассматривает дела о конституционности законов Республики; нормативных правовых актов Главы республики и Кабинета министров Республики, иных органов государственной власти Республики;



нормативных правовых актов органов местного самоуправления; не вступивших в силу соглашений о международных и внешнеэкономических связях Республики, а также даёт толкование Конституции Республики Татарстан. Кроме того, Конституционный суд Татарстана рассматривает споры о компетенции между органами государственной власти Республики, между органами государственной власти Республики и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления. Конституционный суд Татарстана также даёт заключения о соответствии Конституции Республики действий и решений Главы Республики.

Конституционные (уставные) суды итоговые решения по существу рассмотренных вопросов выносят именем соответствующего субъекта Российской Федерации.

Мировые судьи в субъектах РФ являются по действующему законодательству государственными судьями низшей инстанции. Полномочия, порядок деятельности и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются федеральным конституционным законом №1-ФКЗ от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации», федеральным законом №188-ФЗ от 17 декабря 1998 года «О мировых судьях в Российской Федерации» и другими законами, а порядок назначения и частично порядок деятельности определяются законами субъектов РФ. Например, в Красноярском крае в соответствии с законом от 20 июня 2006 года «О мировых судьях в Красноярском крае» мировые судьи назначаются на должность Законодательным собранием края по представлению председателя Красноярского краевого суда, основанному на заключении Квалификационной коллегии судей края. Срок полномочий мирового судьи при назначении на должность составляет три года. При повторном и последующих назначениях на должность мирового судьи мировой судья назначается на пять лет.

В соответствии со статьёй 3 федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» мировой судья единолично рассматривает следующие дела:

1) Уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трёх лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с частью 1 статьи 31 УПК РФ;

2) Дела о выдаче судебного приказа;

3) Дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;

4) Дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей 50 тысяч рублей;

5) Иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства(материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребёнка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным;

6) Дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей 50 тысяч рублей;

7) Дела об определении порядка пользования имуществом;

8) Дела об административных правонарушениях, отнесённые к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов РФ.

Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации.

## *II. Государственные органы*

Рациональная практика государственного строительства объективно предполагает неизбежность разграничения органов государства (или государственного образования) друг от друга с целью обеспечения реализации универсального принципа всякой основанной на идеалах современной науки деятельности, когда каждый должен заниматься своим делом. Юридическим условием решения этой задачи, обеспечивающим оптимальное функционирование государственного механизма в правовом государстве, является требование безусловного соблюдения принципа законности, в соответствии с которым органы государства (государственного образования) в отличие от граждан, которым разрешено всё, что не запрещено законом, вправе совершать только такие действия, которые прямо указаны в законе, поскольку в любом ином случае не исключено нарушение прав и свобод личности, злоупотребление властью.

Непосредственно в процессе отграничения органов государства (или государственного образования) друг от друга в большинстве случаев используются несколько критериев. В действительности первоначально такое различие проводится, как правило, на основе выявления и сличения полномочий (прав и обязанностей) и предметов ведения соответствующих органов, которые составляют ядро всякой компетенции. При этом рассчитывать на успешный результат в этом случае можно только при том условии, если предметы ведения и полномочия рассматриваются в органическом единстве и неразрывно друг от друга, как целостное образование. Такой подход вполне логичен, так как закрепление предметов ведения, то есть сфер общественной жизни, составляющих вид или объект деятельности органа, предполагает наличие полномочий для осуществления этой деятельности, то есть для решения вопросов образующих содержание этого предмета деятельности. И наоборот, определение полномочий органа объективно требует и определения точки приложения их потенциала в виде предметов ведения.

Государственные органы в отличие от органов государственной власти в качестве специфических имеют такие признаки, как: а/ осуществляют индивидуально-правовое регулирование; б/ владеют государственным имуществом на праве оперативного управления; в/ по общему правилу не имеют право принимать акты внешнего действия; г/ как правило, образуются органами государственной власти.

На федеральном уровне статус государственных органов имеют Администрация Президента Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, Счётная палата РФ и другие органы.

Юридическая природа государственных органов как особых политических организаций, отличных от органов государственной власти, всегда указывается в учредительных правовых актах, определяющих их статус. Например, в пункте 1 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утверждённого Указом Президента РФ №490 от 6 апреля 2004 года (в действующей редакции) говорится, что «Администрация Президента Российской Федерации (далее — Администрация) является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации». Второй пример: в статье 21 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

ции», определяющей порядок формирования и статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, сказано, что «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами».

Не обладая формально государственно-властными полномочиями, государственные органы тем не менее выполняют исключительно важную функцию по обеспечению надлежащей деятельности образующих их органов государственной власти. Это хорошо видно на примере Администрации Президента Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством Администрация Президента Российской Федерации формируется лично Президентом РФ и составляет основу аппарата главы государства. Структура Администрации, которая по Положению «Об Администрации Президента Российской Федерации» от 6 апреля 2004 года является государственным органом, утверждается Указом Президента Российской Федерации. Ключевыми должностными лицами Администрации являются Руководитель Администрации, два его Первых заместителя, четыре заместителя, пресс-секретарь Президента, руководитель протокола Президента, помощники и советники Президента, полномочные представители Президента в органах государственной власти и в федеральных округах, а также руководители самостоятельных подразделений Администрации.

К числу самостоятельных подразделений Администрации относятся 21 управление, наиболее крупными из которых являются Контрольное управление, Государственно-правовое управление, Управление информационного и документационного обеспечения, в каждом из которых по 150-200 человек. В состав Администрации входят также Референтура Президента, Канцелярия Президента и аппарат Совета Безопасности.

Аппарат главы государства в процессе обеспечения деятельности Президента готовит проекты законов, которые вносит от имени Президента в Государственную Думу, подготавливает проекты указов, распоряжений, поручений и обращений Президента, иных документов, в том числе ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию. Контролирует и проверяет исполнение законов, указов и распоряжений Президента и представляет ему соответствующие доклады.

На региональном уровне в субъектах федерации созданы и функционируют свои государственные органы. Например, в Свердловской области такими государственными органами являются:

1. Уполномоченный по правам человека в Свердловской области;
2. Уполномоченный по правам ребёнка в Свердловской области;
3. Областная избирательная комиссия;
4. Администрация губернатора Свердловской области, а также некоторые другие государственные структуры.

В числе региональных государственных органов заслуживает внимания избирательная комиссия субъекта федерации, которая в отличие от большинства других государственных органов обладает правом издавать правовые акты внешнего действия, так как по действующему законодательству её решения по вопросам организации выборов и референдумов обязательны для нижестоящих избирательных комиссий (комиссий референдума).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет избирательную комиссию субъекта федерации как государственный орган, который обладает правами юридического лица, организует подготовку и проведение выборов и референдумов, действует на постоянной основе.

В соответствии с вышеуказанным законом избирательная комиссия субъекта образуется на 5 лет в составе от 10 до 14 членов таким образом, что половина членов комиссии назначается законодательным органом субъекта РФ, а вторая половина — высшим должностным лицом субъекта РФ на основании предложений:

А) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе ФС РФ, в законодательном органе соответствующего субъекта РФ (не более одного представителя от каждого списка: общее число назначенных членов от этой группы должно быть не менее половины);

Б) представительных органов муниципальных образований;

В) избирательной комиссии субъекта федерации предыдущего состава;

Г) Центральной избирательной комиссии РФ (не менее 1 члена от законодательного органа и от высшего должностного лица).

Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более половины от общего числа членов региональной избирательной комиссии. Если избирательная комиссия субъекта не будет сформирована в установленные сроки, её назначает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Основные полномочия избирательной комиссии субъекта РФ:

1. Осуществляет на территории субъекта РФ контроль за соблюдением избирательных прав граждан;

2. Обеспечивает на территории субъекта РФ реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов;

3. Осуществляет на территории субъекта РФ меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади;

4. Осуществляет на территории субъекта РФ меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ;

5. Утверждает перечень территориальных комиссий;

6. Оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

7. Рассматривает жалобы;

8. Участвует в организации государственной системы регистрации(учёта) избирателей;

9. И осуществляет иные полномочия.

Несмотря на то, что действующее законодательство разграничивает органы государственной власти и государственные органы, объективно существуют такие признаки этих органов, которые являются общими для всех видов органов, осуществляющих функции государства или государственного образования:

1. Как органы государственной власти, так и государственные органы образуются на основе и в соответствии с законом;

2. Оба вида этих органов осуществляют свои полномочия на основе закона и в пределах, установленных законом;



3. Во всех случаях они представляют собой часть госаппарата и соответственно осуществляют функции государства или государственного образования;
4. Каждый из этих органов состоит только из граждан РФ;
5. И те и другие финансируются из средств госбюджета;
6. Оба вида этих органов осуществляют правовое регулирование;
7. Экономическую основу и тех и других составляет государственное имущество.

Отражением общих признаков как органов государственной власти, так и государственных органов является то, что в специальной литературе и в практической деятельности властных структур нередко используется понятие «орган государства» в качестве общего термина для обозначения как органа государственной власти, так и государственного органа. В этом случае принято считать, что орган государства — это структурно обособленная самостоятельная часть государственного аппарата, наделенная компетенцией, выполняющая государственные функции, которая создана на основе закона, имеет собственную материальную базу и осуществляет правовое регулирование.

Орган государства, как универсальная структура, осуществляющая компетенцию государства или государственного образования, имеет следующие признаки:

1) Относительная самостоятельность: каждый орган структурно обособлен и имеет собственную компетенцию, но при этом он связан с другими органами государства, является частью государственного механизма и осуществляет единую государственную политику.

2) Структурная обособленность: орган государства может иметь в своем составе департаменты, управления, отделы, комиссии, которые подчиняются руководителю этого органа.

3. Наличие властных полномочий, которые выражаются в правах и обязанностях должностных лиц и государственных служащих, составляющих орган государства; властные распоряжения издаются в актах, исходящих от органа государства.

4. Каждый орган государства создается для выполнения определенных государственных функций (законодательные органы, правоохранительные органы и т. п.).

5. Наличие материальной базы — бюджетное финансирование, счет в банке, оборудованное здание, транспортные средства, средства связи и т. п.

6. Создается и действует на основе закона: правосубъектность органа возникает с момента вступления в силу правового акта, закрепляющего порядок его формирования и правовой статус. В своей деятельности орган государства не может выходить за рамки закона.

### ***III. Органы делегированной государственной власти***

Органы делегированной государственной власти, какими по действующему законодательству являются органы местного самоуправления, которым в соответствии с частью 2 статьи 132 Конституции РФ федеральными или региональными законами переданы государственно-властные полномочия, являются органической составной частью единой системы государственной власти.

Осуществляющие функции государства или государственного образования органы местного самоуправления достаточно отчетливо объективированы в политической практике как самостоятельная организационно-правовая форма осуществления государственной власти, поскольку передача государственно-властных полномочий органам местного самоуправления муниципальных образований явление достаточно распространенное и подробно регламентировано действующим законодательством [10].



По содержанию передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия, как правило, представляют собой права и обязанности по участию в государственном контроле за соблюдением градостроительного законодательства, по обеспечению занятости населения, по участию в государственном контроле и учёте использования земли и других природных ресурсов, полномочия по реализации государственных социальных стандартов и так далее.

В качестве примера, когда органы местного самоуправления наделяются отдельными публично — государственными полномочиями федеральным законодательством, можно указать закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» в редакции от 31 июля 2020 года, который в статье 7.2 «Участие органов местного самоуправления в содействии занятости населения» наделяет органы местного самоуправления следующими правами:

1. Органы местного самоуправления вправе участвовать в организации и финансировании: проведения оплачиваемых общественных работ; временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование и ищущих работу впервые; ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; сопровождения при содействии занятости инвалидов.

2. Органы местного самоуправления могут оказывать содействие органам службы занятости в получении достоверной информации о занятости граждан.

3. Органы местного самоуправления вправе реализовывать дополнительные мероприятия в области содействия занятости населения, направленные на привлечение трудовых ресурсов, и осуществлять расходы за счет средств бюджетов муниципальных образований (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов).

На региональном уровне, как пример, можно указать закон Свердловской области №41-ОЗ от 25 апреля 2013 года, которым в ведение городских округов и муниципальных районов были переданы государственные полномочия Свердловской области по предоставлению мер социальной поддержки по частичному освобождению от платы за коммунальные услуги. В соответствии с этим законом органы местного самоуправления получили право:

- 1) получать средства для осуществления этого государственного полномочия;
- 2) запрашивать у органов государственной власти Свердловской области информацию, необходимую для осуществления этого государственного полномочия;
- 3) принимать муниципальные правовые акты по вопросам осуществления органами местного самоуправления этого государственного полномочия;
- 4) возлагать на муниципальные учреждения реализацию отдельных функций, связанных с осуществлением органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования этого государственного полномочия;
- 5) направлять органам государственной власти Свердловской области предложения по вопросам, связанным с осуществлением этого государственного полномочия [11].

При осуществлении переданного им государственного полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по частичному освобождению от платы за коммунальные ус-

луги в пределах их компетенции органы местного самоуправления в соответствии с этим законом обязаны:

1) предоставлять органам государственной власти Свердловской области сведения, необходимые для расчета объема средств, передаваемых в соответствии с пунктами 1 — 4 статьи 5 настоящего Закона для осуществления этого государственного полномочия;

2) осуществлять предоставление гражданам, проживающим на территории Свердловской области, меры социальной поддержки по частичному освобождению от платы за коммунальные услуги в размерах и порядке, которые установлены Правительством области;

3) отражать в бюджете муниципального образования денежные средства, направляемые на предоставление гражданам области социальной поддержки по частичному освобождению от платы за коммунальные услуги, отдельно с денежными средствами, направляемыми на другие расходные обязательства;

4) обеспечивать расходование средств, указанных в части первой пункта 1 статьи 5 Закона, исключительно на те цели, на которые предоставлены эти средства;

5) представлять органам государственной власти Свердловской области в соответствии со статьей 6 Закона отчетность об осуществлении этого полномочия;

6) создавать условия для осуществления органами государственной власти Свердловской области в соответствии со статьей 7 настоящего Закона контроля за осуществлением органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования переданного этим органам местного самоуправления государственного полномочия по предоставлению меры социальной поддержки по частичному освобождению от платы за коммунальные услуги, в том числе предоставлять этим органам государственной власти подготовленные в письменной форме разъяснения, иные документы и материалы, необходимые для осуществления такого контроля.

Анализ законодательного регулирования в Российской Федерации организации публичной власти показывает, что в последние годы практика передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий имеет тенденцию к расширению.

#### ***IV. Дополнительные (вспомогательные) органы «при» органах государственной власти***

Дополнительные (вспомогательные) органы «при» органах государственной власти, которые нередко в научной литературе обозначаются ещё термином «органы органов», представляют собой публично-властные (кратологические) структуры, образуемые конституционными органами государственной власти с целью иметь дополнительные возможности для реализации публично-властных полномочий, составляющих компетенцию создавших их органов. Соответственно инициаторами их создания и учредителями являются официальные органы государственной власти.

В науке российского конституционного права проблема определения юридической природы органов, создаваемых «при» органах государственной власти, решается далеко не однозначно. Прежде всего, многие авторы обращают внимание на то, что основные функции рассматриваемых комиссий, советов, рабочих групп и так далее — вспомогательные, совещательные, обеспечительные и консультативные. Поэтому, по мнению этих ученых, отсутствие у них решающих прав в сфере осуществления государственной политики позволяет считать, что эти структуры по своей правовой природе являются даже не «органами», пусть даже вспомогательными, поскольку они не подпадают под признаки известных в законода-

тельстве видов органов, а скорее выполняют роль институтов общественного представительства. В качестве доказательства в этом случае приводятся такие аргументы: а) они не являются частью государственного аппарата; Б/ состоят из должностных лиц, выполняющих свои обязанности в советах и комиссиях на общественных началах, то есть безвозмездно; В/ работа в этих вспомогательных структурах не является основной деятельностью их членов и не входит в круг их обязанностей по основной работе; Г/ они не наделены правом принимать собственные правовые акты; Д/ нормативно не определена обязательность использования этих структур в государственно-правовой практике создавшего их органа; Е/ отсутствуют гарантии учёта вырабатываемых этими советами и комиссиями рекомендаций при принятии политически и юридически значимых решений органами государственной власти. Конечно, приведённые доводы об общественной природе рассматриваемых совещательных и рекомендательных организационно-управленческих структур реально отражают их свойства, однако не следует забывать, что они образуются именно органами публичной власти (государственными, муниципальными и так далее) и создаются они для решения задач именно образовавших их публично-властных органов, а к тому же их правовое положение также определяется теми органами, которые их создали. А потому, учитывая порядок их образования и целевое назначение, а также реальное содержание конкретной деятельности, есть основания считать их дополнительными или вспомогательными органами тех органов публичной власти, которые их образовали. На наш взгляд, при определении их правовой природы основное значение имеют такие вопросы, как: кто является их учредителем, на что направлена их деятельность и решение каких задач они призваны обеспечивать в процессе своего функционирования. Ответы на эти вопросы очевидны: они учреждаются органами государственной власти по своему усмотрению (это не форма самоорганизации населения), их деятельность направлена на решение тех целей, которые стоят перед создавшим их органом государственной власти и решают они в форме соучастия только такие задачи, которые стоят перед системой государственной (или иной другой публичной) власти. То есть решающее значение следует придавать целям создания и задачам, а также и содержанию деятельности, а не способу достижения результатов.

В плане настоящего исследования важно обратить внимание на то, что комплексное обобщение практики государственного строительства в России даёт основания утверждать, что дополнительные (вспомогательные) органы, осуществляющие определённые действия по обеспечению надлежащей эффективности органов публичной власти, образуются как при федеральных органах государственной власти, так и при региональных органах государственной власти.

В частности, на федеральном уровне в системе института президентуры в Российской Федерации наряду с платным аппаратом главы государства важную роль выполняют образуемые на коллегиальной основе консультативные и рекомендательные советы, комиссии и рабочие группы. Они создаются самим Президентом Российской Федерации по его усмотрению для оказания ему содействия в реализации конституционных полномочий главы государства, и используются для организации системных связей с руководителями федерального и регионального уровня, а также для проведения консультаций с институтами гражданского общества на постоянной основе.

В настоящее время в систему консультативно-совещательных структур при Президенте Российской Федерации входят такие образования, как Совет безопасности (функцио-

нирует с 1992 года), Совет по вопросам совершенствования правосудия, Геральдический Совет, Совет по взаимодействию с религиозными объединениями, Государственный Совет РФ (создан в 2000 году), Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике и другие. Особый статус среди них имеет Совет Безопасности, как орган предусмотренный Конституцией РФ (п. «ж» ст.83), статус которого определяется законом РФ от 2 марта 1992 года с последующими изменениями и Положением, утверждённым указом Президента РФ от 7 июня 2004 года. Он осуществляет подготовку решений Президента РФ по вопросам стратегии развития государства и обеспечения национальной безопасности.

Кроме того, при Президенте Российской Федерации в статусе рекомендательно — совещательных структур образованы несколько комиссий: Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и другие.

Формулировка «совет или комиссия при Президенте Российской Федерации» не означает, что Президент РФ всегда лично возглавляет эту структуру. На практике согласно сведений размещённых в сети интернет, Президент Российской Федерации лично возглавляет такие структуры как Совет Безопасности, Государственный совет, Совет по реализации приоритетных национальных проектов, Совет по культуре и искусству, а оставшиеся другие советы и комиссии возглавляют руководитель Администрации Президента РФ или назначенные Президентом РФ авторитетные государственные и общественные деятели.

Для решения текущих вопросов в составе комиссий и советов могут формироваться рабочие органы — президиумы. По решению Президента РФ из числа членов консультативно-совещательных учреждений либо с привлечением представителей иных органов и общественных объединений могут образовываться межведомственные рабочие и экспертные группы.

Советы и комиссии при Президенте РФ наделены правом запрашивать информацию по вопросам своей компетенции, приглашать на свои заседания руководителей органов и организаций, пользоваться базами данных президентской Администрации, привлекать учёных и специалистов для осуществления информационно-аналитических и экспертных работ.

Консультативные и рекомендательные комиссии и советы, созданные при Президенте Российской Федерации, в соответствии с Положениями о них — это вспомогательные структуры, создаваемые для обеспечения реализации полномочий главы государства. Президент вправе, но не обязан выносить вопросы своей компетенции на обсуждение этих вспомогательных учреждений. В тоже время предложения этих советов и комиссий могут являться основой для принятия Президентом РФ политических решений, однако гарантии учёта их позиции при проведении государственной политики отсутствуют, поскольку предложения этих органов не являются обязательными.

В истории создания и функционирования таких органов примечательно то, что их создание, как правило, не предусмотрено какими-либо законодательными актами, однако, несмотря на это, они созданы не только на федеральном уровне, но и в каждом региональном субъекте Российской Федерации. Например, на официальном сайте Правительства Ха-



баровского края в сети интернет (август 2020 года) сообщается, что при Губернаторе края созданы 24 координационных, наблюдательных и межотраслевых советов, в том числе экономический совет, совет по предпринимательству и улучшению инвестиционного климата, совет по межнациональным отношениям и т.д. Наряду с общественными советами при Губернаторе этого края сформированы также 11 общественных комиссий, такие как анти-террористическая, антинаркотическая, по координации работы по противодействию коррупции, по геральдике и другие.

Создание дополнительных органов, участвующих в осуществлении функций органов государственной власти в формате общественных советов и комиссий, явление исключительно широкомасштабное, оно не ограничено только сферой деятельности главы региона, а охватывает всю систему исполнительных органов субъекта РФ. Например, в Свердловской области в соответствии с федеральным законом №212-ФЗ от 21 июля 2014 года «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» принят областной закон №151-ОЗ от 19 декабря 2016 года, в процессе реализации которого были созданы общественные советы при всех министерствах, департаментах, управлениях областного Правительства и при администрациях управленческих округов. В числе основных задач этих совещательных и рекомендательных структур закон определил конкретные меры по обеспечению более эффективного функционирования органов государственной власти:

А) Осуществление общественного контроля деятельности исполнительного органа в формах и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством Свердловской области;

Б) Обеспечение участия институтов гражданского общества в процессе подготовки проектов правовых актов и их реализации, обсуждении иных вопросов, относящихся к компетенции исполнительного органа;

В) Повышение прозрачности и открытости деятельности исполнительного органа;

Г) Участие в информировании общественности о целях, задачах и результатах деятельности исполнительного органа;

Д) Участие в организации и проведении совместных мероприятий исполнительного органа и институтов гражданского общества по обсуждению вопросов, относящихся к компетенции исполнительного органа.

Таким образом, и анализ действующего законодательства, и обобщение практики государственного строительства убеждают в том, что образуемые при органах государственной власти общественные структуры во всех случаях участвуют в реализации функций государства или государственного образования и, следовательно, объективно по своей юридической природе являются дополнительными (вспомогательными) государственными (или «квазигосударственными») органами.

#### ***V. Органы общественных объединений — субъекты государственного законотворчества***

По мнению автора настоящей работы, органы общественных объединений (общественных организаций, общественных движений и т. д.), участвующие или соучаствующие в осуществлении функций государства или государственного образования, например, в тех случаях, когда они законом наделены правами субъекта законотворческой деятельности, де факто представляют собой отдельный самостоятельный вид публично-властных структур осуществляющих государственную власть.



О масштабах и глубине демократизма российского законотворчества убедительно говорит именно тот факт, что в соответствии с действующим законодательством в деятельности парламентов по созданию закона исключительно активно участвуют представители общественности от профессиональных союзов, политических партий, общественных палат, других институтов гражданского общества в лице своих постоянно действующих органов.

На практике такие функции, в частности, выполняет совет Общественной палаты Российской Федерации, который сотрудничает с Государственной Думой Федерального Собрания РФ в соответствии с Регламентом нижней палаты российского парламента. Эта его деятельность объективирована в целом ряде юридических процедур федерального законопроектного процесса.

В соответствии с действующим Регламентом Совет Государственной Думы Федерального Собрания РФ по предложению профильного комитета направляет соответствующий требованиям статьи 104 Конституции РФ и статьи 105 Регламента проект федерального закона и материалы к нему как в комитеты, комиссии, фракции палаты, Президенту РФ и другим высшим органам государственной власти РФ, так и в Общественную палату Российской Федерации для подготовки и представления отзывов. В соответствии со статьёй 112 Регламента Государственной Думы на стадии комитетского рассмотрения законопроекта ответственный комитет может принять решение о проведении экспертизы законопроекта Общественной палатой; при этом заключение Общественной палаты по результатам экспертизы в обязательном порядке рассматривается на заседании ответственного комитета, а представители Общественной палаты вправе присутствовать на заседании ответственного комитета с правом совещательного голоса. В соответствии со статьёй 118 Регламента Государственной Думы при рассмотрении законопроекта в первом чтении на пленарном заседании нижней палаты представитель ответственного комитета информирует депутатов об итогах рассмотрения заключения Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта.

Член Общественной палаты, уполномоченный советом Общественной палаты, при рассмотрении законопроекта, являвшегося объектом экспертизы Общественной палаты и касающегося ограничения или лишения свободы граждан Российской Федерации, а также прав владения, пользования и (или) распоряжения гражданами Российской Федерации имуществом, принадлежащим им на праве собственности, вправе выступить на пленарном заседании палаты.

Особенно полно и широко представлены органы общественных организаций и общественных движений в региональном законотворческом процессе, что является следствием мощного развития демократических начал в сфере организации государственной власти в субъектах Российской Федерации на основе новейших идей Конституции России 1993 года.

Для того, чтобы лучше представить роль органов общественных объединений в качестве управленческих структур, участвующих в реализации отдельных государственно-властных полномочий, надо обратить внимание на научное понимание феномена «субъект законотворческого процесса», поскольку не всякий участник законодательного действия является субъектом законотворчества. Здесь важно помнить, что обязательные участники законотворческого процесса — это такие участники, которые наделены правом решающего голоса, который используют в целях формирования содержания бу-

дущего закона, то есть обладают правом совершать действия, обязательные для легитимации правовых норм будущего закона. Именно они являются субъектами законосозидательного процесса, то есть законотворцами в самом прямом смысле. Решение вопроса о признании тех или иных органов или отдельных лиц в качестве субъектов законотворческого процесса позволяет судить о их реальном участии в осуществлении определённых государственно-властных функций. Если на федеральном уровне действительными и решающими субъектами законотворчества признаются и закрепляются только российский народ в целом и исключительно указанные в Конституции РФ органы государственной власти (статьи 104 и 134), то на региональном уровне, как об этом свидетельствует анализ законодательства и практики, в качестве обязательных и полноправных субъектов законодательной деятельности могут выступать отдельные группы граждан, общественные объединения и их органы.

На региональном уровне в качестве субъектов законотворческого процесса могут выступать и общественные формирования населения, которые представлены своими постоянными органами, если они узаконены в статусе субъектов права законодательной инициативы. Например, в Государственном Совете Республики Коми право законодательной инициативы принадлежит не только депутатам и органам государственной власти, но и межрегиональному общественному движению «Коми войтыр» в лице его исполнительного органа (Исполком Съезда коми народа). В Республике Саха (Якутия) в статье 62 Конституции этого государства субъектами права законодательной инициативы признаются региональные отделения политических партий и Федерация профсоюзов Республики Саха (Якутия) по вопросам их деятельности в лице постоянно действующих руководящих органов. В соответствии со статьёй 42 Конституции Республики Карелия «Правом законодательной инициативы обладают также региональные (республиканские) общественные организации и региональные отделения (организации, комитеты) общероссийских общественных организаций в лице их высших руководящих органов».

Здесь следует обратить внимание на то, что любой субъект права законодательной инициативы объективно является полноправным и решающим субъектом законотворческого процесса, так как представление им в парламент законопроекта неизбежно влечёт за собой начало возникновения процесса создания закона, который является формой осуществления государственно-властных полномочий парламента. Представительный законодательный орган государственной власти в этом случае не вправе отказать управомоченному субъекту права законодательной инициативы в приёме исходящего от него предложения, а обязан принять его и начать процесс законодательной деятельности в силу того, что вопрос об обязательности приёма к рассмотрению законопроектов поступивших от субъектов права законодательной инициативы в безусловной форме последовательно и чётко решён в региональном законодательстве. Например, согласно абзаца 2 части 2 статьи 45 закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» отказ в регистрации законопроекта в аппарате Законодательного Собрания не допускается. Юридическое действие по регистрации законопроекта означает, что с этого момента процесс законотворчества уже начался.

Участие в законотворческом процессе не только органов публичной государственной и муниципальной власти, но также и институтов гражданского общества и их органов по-

зволяет в результате совместной консенсуальной деятельности достигать необходимого для принятия закона компромисса, что отражает разнообразие ожиданий, устремлений и намерений значительного числа социальных сил и групп населения, позволяет учитывать как конкурирующие интересы всех ветвей публичной власти, так и притязания оппозиционных общественно-политических структур.

## Литература

1. С. А. Авакьян Конституционное право России: Учебный курс: В 2Т. Т.1. — М.: Юристь, 2005. С. 335.
2. Габричидзе Б. Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России: Учебное пособие. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. С.23-24.
3. М. В. Гончаров Конституционное право Российской Федерации: теоретические основы, правовое регулирование, судебная практика. Учебное пособие. — Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2007. С.244.
4. Чиркин В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. Монография. М.: ИНФРА-НОРМА-М, 2014.
5. М. В. Баглай Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. — 9-е изд. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С.644-645.
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации №2-П от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава(Основного Закона) Алтайского края // <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-18011996-n/> (дата обращения 01.08.2020)
7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. — 9-е изд. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011, С.703.
8. Более подробно об органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации см.: А.В.Нечкин Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации. Курс лекций. — Екатеринбург: Издательский дом Уральского государственного юридического университета, 2017. С.68-93.
9. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации функционируют только до 1 января 2023 года, так как до истечения этой даты должны быть упразднены в ходе реализации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации №1-ФКЗ от 14 марта 2020 года «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Порядок их упразднения предусмотрен в №7 — ФКЗ от 8 декабря 2020 года «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы». После 1 января 2023 года в качестве судебных органов субъектов РФ продолжают функционировать только мировые судьи.
10. См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Глава 4 «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // [https://legalacts.ru/doc/131\\_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija/](https://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija/) (дата обращения 19.12.2020).

11. Закон Свердловской области от 25 апреля 2013 года №41-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению гражданам, проживающим на территории Свердловской области, меры социальной поддержки по частичному освобождению от платы за коммунальные услуги» // <https://rg.ru/2013/05/06/sverdlovsk-zakon41-reg-dok.html> (дата обращения 16.12.2019).

### **ГЛАВА ТРЕТЬЯ**

#### **ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

В соответствии с частью 1 статьи 130 и частью 1 статьи 131 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации понимается как важнейший способ осуществления демократической публичной власти в городских, сельских поселениях и на других территориях, который обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Конституционная формула понимания местного самоуправления конкретизируется в определении, которое закрепляется в статье 1 федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где сказано, что «Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах установленных Конституцией РФ, федеральными законами, и в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность, решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учётом исторических и местных традиций».

Приведённые выше определения местного самоуправления в принципе соответствуют той концепции местного самоуправления, которая сформулирована в Европейской Хартии «О местном самоуправлении» от 15 октября 1985 года, в соответствии с которой, согласно статьи 3 «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». (Европейская Хартия о местном самоуправлении ратифицирована Российской Федерацией федеральным законом от 11 апреля 1998 года).

В соответствии с Конституцией РФ, нормами международного права и текущим законодательством социальная сущность и политико-правовая природа местного самоуправления в Российской Федерации проявляется в том, что:

*Во-первых*, Основной Закон России 1993 года закрепляет идею местного самоуправления в качестве основополагающего принципа организации публичной власти на местах, который составляет одну из важнейших основ российского конституционного строя;

*Во-вторых*, местное самоуправление не только демократический принцип осуществления публичной власти, но и право граждан Российской Федерации (а в отдельных случаях, предусмотренных международными договорами, и иностранных граждан), а также территориальных коллективов отдельных поселений на самостоятельное управление об-



щественными делами. То есть право местного самоуправления включает в себя как право каждого гражданина, так и право всего населения соответствующей территории на решение местных дел.

Право территориальных коллективов отдельных поселений на местное самоуправление означает признаваемую за ними Конституцией и законами юридическую возможность создания самого муниципального образования.

Право граждан на осуществление местного самоуправления означает их возможности:

А) участвовать в решении вопросов местного значения на местных референдумах, сходах и общих собраниях граждан, и других институтах прямой территориальной демократии;

Б) избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;

В) иметь равный доступ к муниципальной службе;

Г) обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления;

Д) знакомиться с документами органов местного самоуправления, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина.

Причём все граждане обладают этими правами в равной мере.

*В-третьих*, местное самоуправление представляет собой территориальную форму самоорганизации и саморегуляции социальной жизни. По закону любое городское и сельское поселение, и каждый населенный пункт, если он не входит в состав ни одного из поселений, независимо от их численности, не могут быть лишены права на осуществление местного самоуправления. Это позволяет максимально приблизить публичную власть к населению.

*В-четвёртых*, местное самоуправление есть инициативная форма самоорганизации жизни и деятельности граждан, поскольку муниципальные образования могут быть созданы только по инициативе самих жителей конкретных поселений и не могут учреждаться по инициативе государственных или иных субъектов и участников политической жизни.

*В-пятых*, местное самоуправление является общественно-публичной формой самоуправления, то есть в основе своей негосударственной организацией решения местных дел; именно поэтому в статье 12 Конституции РФ закрепляется правило, согласно которому «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

*В-шестых*, местное самоуправление есть форма самостоятельного решения всех вопросов местной жизни. Это означает, что оно осуществляется самими гражданами — жителями городских и сельских поселений, и ответственность за принятые решения лежит на том местном сообществе или органе местного самоуправления, которое приняло решение. Государство не несёт ответственность за действия и решения институтов и органов местного самоуправления.

*В-седьмых*, местное самоуправление — это правовая форма самоорганизации социальной жизни. Все институты и органы местного самоуправления основаны на законе и других законодательных актах.

Системный анализ действующих на территории РФ нормативно-правовых актов о местном самоуправлении показывает, что правовую основу местного самоуправления в России составляют несколько групп правовых норм, которые содержатся в следующих юридических документах:



1-е. Конституция РФ, которая в статьях 3, 12 и других статьях устанавливает базовые положения о системе местного самоуправления в стране;

2-е. Федеральные конституционные законы, которые устанавливают важные правила и полномочия органов местного самоуправления. Например, такие ФКЗ, как «О Правительстве РФ», «О чрезвычайном положении», «О военном положении» и другие.

3-е. Международно-правовые акты, и в частности, Европейская Хартия о местном самоуправлении, Международный пакт о гражданских и политических правах человека и другие.

4-е. Федеральные законы. Среди них особое место занимает федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот закон примечателен тем, что: во-первых, в соответствии с Конституцией РФ и на основе её принципов развивает и обогащает современные представления о местном самоуправлении; во-вторых, полностью соответствует нормам международного права о местном самоуправлении; в-третьих, содержит кардинально новые институты, направленные на повышение эффективности функционирования системы местного самоуправления. О существенной новизне этого закона говорит и тот факт, что в его содержании появилось 5 новых глав, которые отсутствовали в прежнем законе о местном самоуправлении от 28 августа 1995 года ( главы 3, 4, 7, 9, и 11).

5-е. Основные Законы субъектов РФ

6-е. Региональные законы субъектов РФ

7-е. Решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ

8-е. Муниципальные правовые акты

В системе нормативно-правовых актов местного (муниципального) значения, то есть на муниципальном уровне можно выделить следующие виды этих актов, различающиеся по их юридической силе:

1. Муниципальные правовые акты первой значимости — уставы муниципальных образований;

2. Муниципальные правовые акты второй значимости — решения местных референдумов и сходов граждан;

3. Муниципальные правовые акты третьей значимости — акты представительного органа муниципального образования, например, решения Думы городского округа;

4. Муниципальные правовые акты четвертой значимости — акты главы муниципального образования, например, постановления Главы города.

5. Муниципальные правовые акты пятой значимости — акты местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), в том числе постановления и распоряжения главы местной администрации.

6. Муниципальные правовые акты шестой значимости — акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

*В-восьмых*, на основе всего вышеизложенного можно заключить, что осуществляемая в процессе реализации права на местное самоуправление власть — это публичная муниципальная власть [1]. Именно к такому выводу пришёл Конституционный Суд РФ, рассматривая дела о соответствии Конституции РФ закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 года о системе органов государственной власти в республике (Постановление КС РФ №1-П от 24 января 1997 года) и статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми

(постановление КС РФ №3-П от 15 января 1998 года), которыми ввёл в публично-правовую практику и в научный оборот понятие «публичная власть» и сделал вывод о том, что публичная власть может быть и муниципальной. Актуальная редакция Конституции РФ, вступившая в силу 4 июля 2020 года в части 2 статьи 132 подтвердила этот вывод Конституционного Суда РФ через формулу, согласно которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти.

Публичная муниципальная власть или, другими словами, власть местного самоуправления, как самостоятельная форма публичной власти, имеет целый ряд признаков, которые указывают на её особую политико-правовую природу. В числе таких признаков представляется необходимым выделить следующие, которые доказывают, что это:

А) инициативная форма самоорганизации и самоуправления людей в сфере местной социальной жизни, которая имеет собственное содержание и особое целевое назначение. Организационно-управленческие структуры муниципальной власти в любой их форме могут быть созданы только на основе волеизъявления граждан, поскольку их учреждение помимо воли и желания самих жителей в централизованном порядке законом не предусмотрено. На специальное целевое назначение этой системы указывают закреплённые в законе основополагающие принципы местного самоуправления — правовые, территориальные, организационные и экономические.

Б) территориальная форма осуществления публичной власти на местах. Право создания муниципальных образований и реализации юридической возможности местного самоуправления принадлежит территориальным коллективам в пределах определённого пространства. Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил, что могут быть использованы 7 основных и 4 специальные пространственные формы организации местного самоуправления. В числе основных форм закон называет городские поселения, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы и внутригородскую территорию города федерального значения. Статус специальных пространственных форм имеют: городской округ на территории ЗАТО, городской округ в наукограде, отдельные территории в приграничной местности и составные части территории поселения, где образованы свои органы территориального общественного самоуправления. Особый статус имеют территории сельских населённых пунктов с численностью менее 100 человек, расположенные на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях, так как они могут не делиться статусом поселения, то есть отдельного самостоятельного муниципального образования, и могут не входить в состав поселения. Однако, право жителей этого населённого пункта на местное самоуправление при этом сохраняется.

В) общественная форма осуществления народовластия. По своему генезису политико-правовая природа местного самоуправления не является государственной, поскольку его сущность составляют общественная инициатива и высокая организационная самостоятельность самого населения, самоопределение своих потребностей и самореализация их в практической деятельности, непосредственный контроль граждан за работой органов местной публичной власти. О превалировании общественных начал в системе муниципальной власти говорит и широкое использование институтов прямой территориальной демократии.

Г) самостоятельная система организации жизнедеятельности людей и решения местных дел. Право на самоопределение в предлагаемых законом организационных формах управления местными делами осуществляется членами территориальных сообществ, исходя из их собственного усмотрения и независимо от государственных органов. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных в Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законах.

Д) социально-ответственная система организации и функционирования институтов и органов публичной власти. В соответствии с частью 2 статьи 1 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» население соответствующей территории решает вопросы местного значения не только самостоятельно, но и под свою ответственность. Этим самым социальная ответственность признаётся как обязательный признак публичной муниципальной власти. Формы и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подробно определяются в статьях 70-78 вышеуказанного федерального закона.

Е) правомерная форма саморегуляции местной жизни. Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, другие нормативные правовые акты Российской Федерации; конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации; уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

Таким образом, из изложенного видно, что публичная муниципальная власть отличается от власти государственной тем, что она: а) функционирует в пространстве типовой низовой части государственной территории; б) не имеет право принимать законы; в) её экономическую основу составляет особая форма собственности — муниципальная собственность; г) применение принуждения носит ограниченный характер (только в случаях и на основаниях, предусмотренных законом); д) непосредственно взаимодействует с населением [2].

Способами реализации публичной муниципальной власти являются институты и органы, которые имеют отчётливо выраженную специфику, характерную для политико-правовой природы муниципальной власти в соответствии с концепцией местного самоуправления, закреплённой в Основном Законе Российской Федерации.

Понятие органов местного самоуправления дано в статье 2 федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которой орган местного самоуправления — это избираемая населением или образуемая представительным органом местного самоуправления управленческая структура, наделённая полномочиями по решению вопросов местного значения и действующая в пределах закона и определённой территории.

Правовые основы соотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти определены в статье 12, части 1 статьи 72 (пункт «н»), статьях 130-133 Конституции Российской Федерации, а также в статьях 5 и 6 федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализ конституционных норм содержащихся в вышеуказанном федеральном законодательстве, с одной стороны, разграничивает эти категории органов публичной власти, так как в соответствии со статьёй 12 Основного Закона РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а с другой стороны, в соответствии со статьёй 3 (часть 2) Конституции РФ и те и другие органы являются инструментами осуществления единой системы народовластия, а согласно части 3 статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Поэтому практически исключительно важно осмыслить соотношение этих двух видов органов публичной власти.

С одной стороны, они имеют немало общего: являются формами народовластия, осуществляют законную публичную власть, в пределах своей компетенции принимают обязательные для исполнения юридические решения, избираются гражданами на основе одинаковых принципов выборного права, ответственны перед избравшим их населением. С другой стороны, органы местного самоуправления отличаются от органов государства тем, что муниципальная власть не наделена правом принимать законы, они базируются на отличной от государственной собственности экономической основе — муниципальной собственности и используют принуждение исключительно в порядке, в случаях и на основании, предусмотренных законом.

В общей характеристике публичной муниципальной власти и её органов следует также отметить, что вопрос о наименовании органов, осуществляющих этот вид публичной власти, как системной целостности, решён таким образом, что в Конституции РФ во всех случаях используется термин «органы местного самоуправления», а в федеральном законе №131-ФЗ от 6 октября 2003 года используется как термин «органы местного самоуправления», так и термин «органы муниципального образования», что указывает на то, что эти термины рассматриваются законодателем как равнозначные. Что же касается унифицированного наименования органов муниципального образования, то следует иметь в виду, что в соответствии частью 3 статьи 34 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.*

Сформировавшаяся на основе и в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством публичная муниципальная власть реализуется через следующие виды органов:

- 1) Представительные органы муниципального образования;
- 2) Глава муниципального образования;
- 3) Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- 4) Органы территориального общественного самоуправления;
- 5) Муниципальный орган — муниципальная избирательная комиссия;
- 6) Дополнительные (вспомогательные) органы при органах местного самоуправления.



### **1) Представительные органы муниципального образования**

Определяя своё отношение к органам муниципального образования, федеральный закон о местном самоуправлении от 6 октября 2003 года в действующей редакции в статье 34 (часть 1) устанавливает, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Однако, как это будет показано в дальнейшем изложении, не все из них и не во всех случаях подлежат обязательному созданию.

Анализ международного и отечественного законодательства приводит к выводу, что наличие представительного органа местного самоуправления в системе публичной муниципальной власти является обязательным. В частности, на это указывает часть 2 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, где сказано, что право местного самоуправления осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путём свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. И только как исключение это право может быть реализовано в иных формах, например, собрание граждан или референдум.

В российском законодательстве в соответствии с частью 2 статьи 34 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования а также главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим законом. Примером случая, когда представительный орган муниципального образования может не создаваться является часть 3 этой статьи, согласно которой представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.

Представительный орган муниципального образования в соответствии с федеральным и региональным законодательством и Уставом муниципального образования конституируется как выборный, коллегиальный и представительный орган публичной власти, наделённый собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах...» устанавливает разные варианты формирования представительных органов с учётом организационно-правовых форм муниципальных образований.

Представительный орган поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, которые проводятся на основе федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и



права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в соответствии с принципами всеобщего, равного и прямого избирательного права с тайной подачей голосов.

Иначе решён вопрос в отношении представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Для формирования этих органов закон предлагает два альтернативных варианта. Они могут избираться непосредственно избирателями через проведение муниципальных выборов, либо могут составляться из депутатов представительных органов муниципальных образований, которые входят соответственно в муниципальный район или городской округ с внутригородским делением.

Так, в соответствии с частью 4 статьи 35 федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах...» представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. В случае, если глава поселения избран представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, такой глава поселения не входит в состав представительного органа муниципального района, при этом представительный орган данного поселения к числу депутатов, избранных им в соответствии с указанной нормой представительства поселений, дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района, в состав которого входит это поселение, одного депутата. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района.

Этот вариант хорошо известен на практике. Например, закон Челябинской области от 11 июня 2015 года №189-З «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» устанавливает такой порядок формирования представительных органов муниципальных районов, при котором в 22 районах области представительные органы формируются на основе всеобщих, равных и прямых выборов, а в Карталинском, Кусинском и Нязепетровском районах состоят из глав поселений, входящих в состав указанных районов, и депутатов представительных органов поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, исходя из численности населения соответствующего поселения. Важно, что количество депутатов от каждого поселения определено непосредственно в тексте данного закона. Примерами городских округов с внутригородским делением, в которых представительные органы образуются многоступенчатыми выборами, являются города Челябинск, Махачкала, Самара.

Численный состав представительного органа местного самоуправления устанавливается в Уставе муниципального образования и зависит от численности населения и организационно-правовой формы муниципального образования, исторических и иных местных

традиций. Учитывая особую важность численного состава представительного органа для эффективности деятельности муниципального образования, федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» точно определяет нижний предел численности представительных органов с учётом формы муниципального образования и численности населения в следующих размерах:

Численность депутатов представительного органа поселения, муниципального округа, городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек — при численности населения менее 1000 человек;

10 человек — при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек — при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек — при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований исходя из численности депутатов, установленной для поселений, муниципальных и городских округов.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

Срок полномочий представительных органов муниципальных образований устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. Например, согласно статьи 7 Избирательного кодекса Свердловской области срок, на который избираются депутаты представительных органов муниципальных образований, не может составлять менее двух и более пяти лет. Срок полномочий представительного органа исчисляется со дня его первого заседания. В соответствии с федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, днем окончания срока, на который избираются депутаты представительных органов муниципальных образований, является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва — день голосования на указанных выборах. В качестве конкретного варианта можно указать, что Городская Дума муниципального образования города Екатеринбурга в соответствии со статьёй 25 Устава этого муниципального образования избирается на пять лет.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в порядке и по основани-

ям, которые предусмотрены в статье 73 федерального закона от 6 октября 2003 года, то есть в случае, если судом установлено, что представительный орган муниципального образования принял нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, и в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

В таком же порядке прекращаются полномочия представительного органа муниципального образования в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочные заседания.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Полномочия представительного органа муниципального образования также прекращаются:

1) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

2) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

3) в случае преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии со статьёй 13 федерального закона №131, а также в случае упразднения муниципального образования;

4) в случае утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

5) в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае на-

рушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, сформированного представительными органами нижестоящих муниципальных образований, представительные органы соответствующих поселений, внутригородских районов обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением других депутатов.

Полномочия представительных органов местного самоуправления производны от компетенции органов местного самоуправления, которая, прежде всего, закреплена в действующей Конституции Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

В соответствии с пунктом 10 статьи 35 федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;



- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- 11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Например, в соответствии со статьёй 26 Устава муниципального образования города Екатеринбурга к исключительным полномочиям городской Думы, которая является представительным органом этого муниципального образования, относятся:

- 1) принятие Устава муниципального образования «город Екатеринбург», внесение в него изменений и дополнений;

- 1-1) принятие решения об удалении Главы Екатеринбурга в отставку;

- 2) утверждение бюджета муниципального образования и отчета о его исполнении по представлению Главы Екатеринбурга;

- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов по представлению Главы Екатеринбурга, а также установление льгот по указанным налогам и сборам;

- 4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

- 4-1) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования;

- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, по представлению Главы Екатеринбурга;

- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, по представлению Главы Екатеринбурга;

- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления муниципального образования;

- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

2. В ведении городской Думы находятся также:

- 1) утверждение структуры Администрации города Екатеринбурга по представлению Главы Екатеринбурга;

- 2) формирование Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург»;

- 3) внесение в органы государственной власти Свердловской области инициатив об изменении границ и преобразовании муниципального образования «город Екатеринбург»;

- 4) назначение муниципальных выборов и местных референдумов;

- 5) установление порядка составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета муниципального образования, порядка исполнения и контроля за исполнением бюджета муниципального образования; принятие решения о сроке, на который составляется и утверждается проект бюджета муниципального образования, — на один год (очередной финансовый год) или на три года (очередной финансовый год и плановый период); уста-



новление порядка утверждения отчета об исполнении бюджета муниципального образования за истекший финансовый год;

6) установление порядка предоставления муниципальных гарантий, порядка осуществления муниципальных займов (заимствований);

7) принятие в соответствии с законодательством нормативных правовых актов по иным финансовым и бюджетным вопросам;

8) заслушивание ежегодных отчетов Главы Екатеринбурга о результатах его деятельности и деятельности Администрации города Екатеринбурга, в том числе о решении вопросов, поставленных городской Думой;

9) иные вопросы в соответствии с федеральными законами и законами Свердловской области, настоящим Уставом.

Представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Кроме этого, в соответствии с частью 2 статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Компетенция представительного органа муниципального образования реализуется через организацию его работы в соответствующих формах. В настоящее время организационно-правовые формы представительных органов местного самоуправления законодательно не определены, но они предусмотрены в уставах муниципальных образований и в регламентах, которые доступны для всеобщего сведения. Главной формой деятельности выборного представительного органа являются заседания в пленарном составе (сессии), периодичность проведения которых указывается в уставе муниципального образования или в регламенте работы представительного органа. Например, очередные заседания городской Думы города Екатеринбурга созываются, как правило, два раза в месяц. Внеочередные заседания Думы могут проводиться по требованию Главы Екатеринбурга, по инициативе Председателя Думы, по решению одной из постоянных комиссий Думы, по письменному заявлению депутатов в количестве не менее 1/3 от числа избранных в Думу с указанием предлагаемой повестки заседания Думы. Уставы муниципальных образований и регламенты представительных органов предусматривают также проведение как открытых, так и закрытых заседаний.

Минимальный перечень вопросов, рассматриваемых исключительно на пленарных заседаниях представительного органа муниципального образования, определён в за-

коне об общих принципах местного самоуправления. Другие вопросы исключительного ведения представительного органа определяются уставами муниципальных образований.

Наряду с пленарными заседаниями депутатов широко используются такие формы депутатской деятельности как:

1. Работа с избирателями;
2. Участие в работе комитетов и комиссий представительного органа;
3. Выполнение поручений Председателя выборного представительного органа;
4. Участие в депутатских слушаниях;
5. Депутатский запрос;
6. Обращение с вопросом к должностным лицам органов местного самоуправления;
7. Участие в работе депутатских объединений (фракций и депутатских групп [3]).

## **2) Глава муниципального образования**

Глава муниципального образования является выборным высшим должностным лицом муниципального образования, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, который Уставом муниципального образования, федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими федеральными законами наделён собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями по реализации переданных муниципальному образованию государственно-властных полномочий [4].

В соответствии со сложившейся практикой наименование главы муниципального образования определяется Уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. Наиболее распространёнными являются такие наименования, как глава города (района, поселка, села), «мэр города (района)», «глава местного самоуправления» и другие. Наблюдается тенденция, когда в городских муниципальных образованиях глава именуется «мэром», а в сельских районах «главой района».

Срок полномочий главы муниципального образования также определяется Уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта федерации. Например, глава муниципального образования города Екатеринбурга избирается городской Думой сроком на пять лет из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет администрацию города Екатеринбурга.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города и общее число членов конкурсной комиссии устанавливаются городской Думой. Половина членов конкурсной комиссии назначается городской Думой, а другая половина Губернатором Свердловской области.

Главой Екатеринбурга может быть избран гражданин Российской Федерации, не имеющий ограничений пассивного избирательного права для избрания высшим должностным лицом местного самоуправления и достигший возраста 21 год. Одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд.

Полномочия Главы Екатеринбурга начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного Главы Екатеринбурга. Днём вступления в должность Главы Екатеринбурга является день вступления в силу решения городской Думы об избрании Главы Екатеринбурга.

Глава Екатеринбурга в своей деятельности подконтролен и подотчетен населению муниципального образования и городской Думе. Он осуществляет свои полномочия на постоянной основе.

Порядок избрания и полномочия главы муниципального образования определяются Уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который предусматривает несколько возможных вариантов.

Первый вариант: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является главой местной администрации. Такой вариант используется в большинстве муниципальных образований России. Он даёт в руки главы муниципального образования реальные рычаги власти и стабильность положения, в основе которых легитимность занятия должности и доверие избирателей.

Второй вариант: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является председателем представительного органа муниципального образования, а глава местной администрации назначается по конкурсу. Этот вариант, когда глава муниципального образования властвует, но не управляет, встречается довольно редко.

Третий вариант: глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, а глава местной администрации назначается представительным органом по конкурсу. При таком варианте реальная публичная муниципальная власть сосредоточена у главы местной администрации, а глава муниципального образования испытывает сильное влияние как местной администрации, так и представительного органа. Использование такого варианта на практике в последнее время имеет тенденцию к расширению.

Четвёртый вариант: глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава, возглавляет представительный орган и является главой местной администрации. Этот вариант допускается законом только в сельских поселениях, где возможности содержания платного управленческого аппарата очень невелики.

Пятый вариант: глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Вариант применяется в тех случаях, когда предпочтение отдаётся высококвалифицированным менеджерам.

Шестой вариант: в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

В соответствии с федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления полномочия главы муниципального образования могут быть прекращены в следующих случаях:

- 1) смерть;
- 2) отставка по собственному желанию;
- 3) удаление в отставку в соответствии со статьей 74.1 федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления;

- 4) отрешения от должности в соответствии со статьей 74 федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления;
- 5) признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим;
- 7) вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращение гражданства Российской Федерации, прекращение гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 10) отзыв избирателями;
- 11) установление в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- 12) преобразование муниципального образования, осуществляемого в соответствии со статьёй 13 федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 года, а также в случае упразднения муниципального образования;
- 13) утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- 14) увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Полномочия главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях:

- 1) несоблюдения главой муниципального района, главой муниципального округа, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;
- 2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа. При этом понятие «иностранное финансовое инструменты» используется в значении, определенном федеральным законом.



В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат представительного органа муниципального образования, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования выборы главы муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, проводятся в сроки, установленные законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В случае, если глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования либо на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, обжалует данный правовой акт или решение в судебном порядке, досрочные выборы главы муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, не могут быть назначены до вступления решения суда в законную силу.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования избрание главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, осуществляется не позднее чем через шесть месяцев со дня такого прекращения полномочий. При этом если до истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования осталось менее шести месяцев, избрание главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования осуществляется на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования, а избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, — в течение трех месяцев со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

В случае, если глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования либо на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, обжалует данный правовой акт или решение в судебном порядке, представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, до вступления решения суда в законную силу.



### **3) Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования)**

Муниципальная администрация является исполнительным и распорядительным органом местного самоуправления, наделённым собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и выполнению отдельных государственных полномочий в случае их передачи федеральными и региональными законами в установленном порядке [5].

Администрация муниципального образования обладает правами юридического лица.

Правовыми актами администрации являются постановления и распоряжения. Должностные лица администрации издаются распоряжения и приказы по вопросам своей деятельности.

Расходы на обеспечение деятельности администрации предусматриваются в бюджете муниципального образования отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Закон не определяет единый порядок формирования местной администрации, поэтому на практике используются несколько вариантов. Местная администрация:

А) формируется представительным органом местного самоуправления;

Б) создаётся главой муниципального образования самостоятельно;

В) образуется главой муниципального образования с согласия представительного органа муниципального образования;

Г) основные должностные лица администрации назначаются с согласия представительного органа, а остальные — главой муниципального образования самостоятельно.

Наряду с этим назначение руководителей структурных подразделений администрации, а также освобождение их от должности составляет прерогативу главы администрации, который также вправе создать новый отдел или управление в пределах средств соответствующего бюджета.

В соответствии с федеральными и региональными законами, уставами муниципальных образований и другими правовыми актами органов местного самоуправления к ведению исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления отнесены следующие вопросы: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; охрана общественного порядка; комплексное социально-экономическое развитие своей территории; жилищно-коммунальный комплекс; муниципальное здравоохранение; муниципальное образование; пожарная безопасность; регулирование земельных отношений; охрана окружающей среды; муниципальные дороги и муниципальный транспорт; муниципальная статистика и архивы; торговля, общественное питание и бытовое обслуживание; культура; физическая культура и спорт; социальная поддержка населения; местные средства массовой информации. Содержащиеся в уставах муниципальных образований перечни полномочий имеют открытый характер, поэтому возможности их расширения практически не ограничены.

Руководство муниципальной администрацией осуществляет ее глава в соответствии с принципом единоначалия. В качестве главы муниципальной администрации может выступать: во-первых, лицо, находящееся во главе муниципального образования; во-вторых, лицо, замещающее должность главы муниципальной администрации в соответствии с контрактом, который заключен с ним по итогам конкурса на период времени, определенный в уставе конкретного муниципального образования. Срок контракта, который за-

ключен с главой муниципальной администрации, не может быть дольше срока полномочий представительного органа, ответственного за заключение этого контракта, и не может быть менее 2 лет. Для муниципальных образований в виде муниципального района или городского округа, имеющего внутригородское деление, срок контракта с главой местной администрации не может быть менее чем 2 года и более чем 5 лет. Содержание контракта с главой муниципальной администрации и его условия определяются представительным органом муниципального образования в соответствии с федеральным и региональным российским законодательством.

Единой практики утверждения лица в статусе руководителя местной администрации не сложилось, но преобладающими являются следующие три варианта: во-первых, глава муниципального образования лично руководит деятельностью местной администрации; во-вторых, глава муниципального образования осуществляет общее руководство, а оперативное руководство принадлежит назначенному представительным органом или нанятому на контрактной основе руководителю местной администрации, который подотчётен перед представительным органом; в-третьих, глава муниципального образования не участвует в деятельности местной администрации, а последняя возглавляется назначенным или нанятым на контрактной основе руководителем местной администрации.

Порядок проведения конкурса определяется представительным органом муниципального образования. Условия конкурса, дата, время и место его проведения, проект контракта опубликовываются за 20 дней до начала конкурса. Численность членов конкурсной комиссии устанавливается представительным органом. В таких муниципальных образованиях как муниципальный район, городской округ, городской округ, имеющий внутригородское деление, муниципальные образования на территории городов федерального значения одна половина конкурсной комиссии назначается органом представительного характера, а вторая половина — руководителем высшего исполнительного органа региональной власти. В таких муниципальных образованиях как поселение или внутригородской район одна половина конкурсной комиссии назначается органом представительного характера, а вторая — главой муниципальной администрации. Конкурсная комиссия отбирает кандидатов на замещение должности главы местной администрации, один из которых и назначается на эту должность.

О положении главы муниципальной администрации в системе органов местного самоуправления можно судить по следующим его основным обязанностям: во-первых, глава местной администрации контролируется и отчитывается перед органом муниципального образования представительного характера; во-вторых, глава местной администрации представляет на ежегодной основе отчет о результатах своей деятельности и деятельности администрации муниципального образования; в-третьих, глава администрации обязан обеспечить осуществление местной администрацией полномочий, связанных с решением вопросов, имеющих значение для местного населения, и делегированных государственных полномочий.

Статус главы муниципальной администрации характеризуется также наличием определённых ограничений. В частности, он не имеет права осуществлять предпринимательскую и другую оплачиваемую деятельность, кроме научной, преподавательской или творческой. При этом разрешенные виды деятельности не должны финансироваться за счет средств иностранных государств, организаций иностранного и международного характе-

ра, а также иностранных граждан и лиц без гражданства. Глава местной администрации не имеет права состоять в органах управления, попечительских или наблюдательных советах, иных органах иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

В определённых случаях в отношении главы муниципальной администрации может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий. Примером таких случаев является смерть, отставка по собственному желанию, отрешение от должности, недееспособность или ограниченная дееспособность, признанные судом безвестное отсутствие или объявление умершим, постоянное место проживания за пределами России, обвинительный приговор суда и так далее. Расторжение контракта с главой муниципальной администрации также может быть инициировано по заявлению главы субъекта Российской Федерации в судебном порядке.

#### **4) Органы территориального общественного самоуправления**

Практика признания и реализации права населения на самоорганизацию по месту жительства на части территории муниципального образования для решения вопросов местного значения явление глобальное и имеет место не только в нашей стране, но и во многих зарубежных странах [6].

В Российской Федерации органы территориального общественного самоуправления в соответствии со статьёй 27 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются формой самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой они осуществляют свою деятельность, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) — представительным органом муниципального района. Пределы территорий, на которых действуют органы территориального общественного самоуправления, определены непосредственно в тексте федерального закона, где сказано, что территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Виды органов территориального общественного самоуправления определяются Положениями о территориальном общественном самоуправлении, которые разрабатываются и принимаются представительными органами муниципальных образований. Как правило, это советы или комитеты соответствующих территорий, контрольно-ревизионные комиссии и иные органы, подконтрольные и подотчётные собранию или конференции граждан [7].

Избираются органы территориального общественного самоуправления на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. При этом

собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. По решению собрания (конференции) граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, могут быть избраны выборные лица территориального общественного самоуправления, единолично исполняющие функции органа территориального общественного самоуправления.

Учредительное собрание (сход) или конференция, сформировавшие орган территориального общественного самоуправления, утверждают его устав. В соответствии с пунктом 9 статьи 27 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;
- 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;
- 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
- 4) порядок принятия решений;
- 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
- 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Порядок регистрации устава определяется представительным органом муниципального образования, который утвердил Положение о территориальном общественном самоуправлении. Так, например, в городе Новосибирске регистрацию уставов территориальных органов общественного самоуправления осуществляет мэрия города в лице администрации соответствующего района города.

Если орган территориального общественного самоуправления в соответствии с уставом является юридическим лицом, то он подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В соответствии с федеральным законом органы территориального общественного самоуправления:

- 1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- 2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- 3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
- 4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными



ми лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Более конкретно в соответствии с действующим законодательством полномочия ОТОСов определяются в Положениях о территориальном общественном самоуправлении, которые принимают представительные органы муниципальных образований. Так, согласно такому Положению в городе Новосибирске органы территориального общественного самоуправления имеют право осуществлять деятельность по следующим направлениям:

Защита прав и интересов граждан, проживающих в границах территориального образования, в органах государственной власти и местного самоуправления;

организация акций милосердия и благотворительности, содействие органам местного самоуправления, благотворительным фондам, иным организациям, гражданам и их объединениям в проведении таких акций;

содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка;

работа с детьми и подростками по месту их жительства;

содействие в проведении культурных, спортивных, лечебно-оздоровительных и других мероприятий;

содействие жилищно-эксплуатационным организациям, организациям, осуществляющим управление многоквартирным домом, в осуществлении мероприятий, направленных на снижение потерь тепловой, электрической энергии, газа и воды в жилищном хозяйстве;

содействие нанимателям и собственникам жилых помещений в осуществлении контроля за выполнением жилищно-эксплуатационными или управляющими организациями их обязательств по договорам социального найма или управления;

общественный земельный контроль за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия решений органами местного самоуправления в случаях и порядке, предусмотренных земельным кодексом Российской Федерации;

общественный контроль за качеством уборки территории и вывозом мусора, решением вопросов благоустройства;

содействие органам санитарного, эпидемиологического и экологического контроля;

информирование граждан, проживающих в пределах территориального образования, о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления, принятых по предложениям или при участии граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление;

сбор материалов (сообщений, заявлений физических и юридических лиц, сообщений в средствах массовой информации), содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, предусмотренного законом Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» (за исключением административных правонарушений, предусмотренных главами 11,12 указанного закона), и передача их должностным лицам, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях;

содействие депутатам городского Совета и Новосибирского областного Совета депутатов в проведении встреч с избирателями.

Финансовая основа состоит из собственных, заёмных средств, а также средств, передаваемых им органами местного самоуправления.

Собственные финансовые ресурсы образуются за счёт доходов от их предпринимательской деятельности, гражданско-правовых сделок, добровольных взносов и пожертвований физических и юридических лиц, а также из других не запрещенных законом поступлений.

Условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Например, в соответствии с региональным законодательством Новосибирской области и Положением о территориальном общественном самоуправлении города Новосибирска органы территориального общественного самоуправления могут обращаться в администрации районов города с предложениями о выделении средств на очередной год из бюджета города для решения вопросов удовлетворения социально-бытовых потребностей граждан, проживающих в границах территориального образования. Предложения должны содержать конкретный перечень работ, предполагаемый объём и сроки исполнения в соответствии с планом работы территориального общественного самоуправления.

Выделение средств из бюджета города органам территориального общественного самоуправления осуществляется на основании правового акта мэра в соответствии с действующим законодательством и Уставом города Новосибирска.

Принимаемые органами территориального общественного самоуправления решения не являются обязательными для всех граждан и юридических лиц на соответствующей территории, за исключением вопросов, полномочия по решению которых переданы им органами местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. К тому же органы местного самоуправления вправе отменять решения органов территориального общественного самоуправления, принятые по вопросам компетенции органов местного самоуправления.

#### **5) Муниципальный орган — муниципальная избирательная комиссия**

В соответствии с действующим федеральным законодательством избирательной комиссией муниципального образования (муниципальной избирательной комиссией) является избирательная комиссия, которая в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования организует подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления и местного референдума, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования [8].

Как федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», так и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливают, что избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. При этом вопрос о признании за этой комиссией статуса юридического лица закон относит к ведению самого муниципального образования, который вправе решить его в своём Уставе или принять специальный правовой акт.

Избирательная комиссия муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве восьми, десяти или двенадцати членов с правом решающего голоса. Избирательная комиссия поселения формирует-

ся в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса. Конкретное число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования.

Закон возлагает на муниципальную избирательную комиссию осуществление следующих полномочий: контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; обеспечение на территории муниципального образования реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением муниципальных выборов, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции; осуществление на территории муниципального образования мер по обеспечению при проведении муниципальных выборов, местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума; оказание правовой, методической, организационно-технической помощи нижестоящим комиссиям; заслушивание сообщений органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением муниципальных выборов; рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий; осуществление иных полномочий в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта РФ, уставом муниципального образования.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет. Если срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть прекращены досрочно законом субъекта Российской Федерации в случае преобразования муниципального образования. Днем досрочного прекращения полномочий такой избирательной комиссии муниципального образования является день вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию или на участковую комиссию, действующую в границах муниципального образования. В случае создания вновь образованного муниципального образования полномочия избирательной комиссии данного муниципального образования по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации могут быть возложены на территориальную комиссию. Порядок возложения полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную комиссию в иных случаях отсутствия представительного органа муниципального образования устанавливается законом субъекта Российской Федерации. При возложении полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориаль-

ную комиссию число членов территориальной комиссии изменению не подлежит. Если на территории муниципального образования образуется несколько территориальных комиссий, полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть возложены на одну из них.

Деятельность муниципальной избирательной комиссии осуществляется коллегиально. Комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава.

Следует отметить, что муниципальная избирательная комиссия, независимо от того, на постоянной или непостоянной основе она осуществляет свои полномочия, обязательно принимает свой регламент. В регламенте предусматриваются порядок избрания председателя комиссии, его заместителя, секретаря, внутренняя организация деятельности комиссии, порядок проведения заседаний и так далее.

Муниципальная комиссия, действующая на постоянной основе, собирается на свое первое заседание не позднее чем на 15-й день после вынесения решения о назначении ее членов с правом решающего голоса, но не ранее дня истечения срока полномочий комиссии предыдущего состава. Для комиссий, действующих на непостоянной основе, такого требования не предусмотрено. Однако на практике избирательные комиссии, действующие на непостоянной основе, придерживаются данного правила. Для проведения первого заседания в состав комиссии должно быть назначено не менее двух третей членов комиссии. Со дня первого заседания комиссии в новом составе полномочия комиссии предыдущего состава прекращаются. Срок полномочий комиссии исчисляется со дня ее первого заседания.

Заседания комиссии созываются ее председателем по мере необходимости. Заседание также обязательно проводится по требованию не менее одной трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Обычно в том случае, если комиссия действует на постоянной основе, она принимает план проведения заседаний, и заседания проводятся по данному плану. Хотя внеочередные заседания не являются исключением. Если же муниципальная избирательная комиссия работает на непостоянной основе, то ее заседания, как правило, проводятся лишь в период избирательной кампании.

Комиссия по требованию любого ее члена, а также любого присутствующего на заседании члена вышестоящей комиссии обязана проводить голосование по любым вопросам, входящим в ее компетенцию и рассматриваемым комиссией на заседании в соответствии с утвержденной повесткой дня.

Основными организационно-правовыми формами деятельности комиссии являются заседания и принятие решений. Решения и иные акты комиссии, принятые в пределах своей компетенции, обязательны для органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума.

Решения комиссии об избрании, о назначении на должность либо об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря комиссии, а также о внесении предложений по кандидатурам на указанные должности, о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов, референдума, о регистрации кандидатов, списков кандидатов и об обращении в суд с заявлением об отмене их регистрации, об итогах голосования или о результатах выборов, референдума, о признании выборов, референдума несостоявшимися или недействительными, о проведении повторного голосования или по-



вторных выборов принимаются на заседании комиссии большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Решения комиссии по иным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса.

При принятии комиссией решения в случае равного числа голосов членов комиссии с правом решающего голоса, поданных «за» и «против», голос председателя комиссии (председательствующего на заседании) является решающим.

Особого внимания заслуживает норма о гласности в деятельности муниципальной избирательной комиссии. На всех заседаниях комиссии, а также при подсчете голосов избирателей, участников референдума вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий, работники их аппаратов, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка, член или уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума. Для присутствия на заседаниях муниципальной избирательной комиссии и при осуществлении ею работы с избирательными документами, документами, связанными с подготовкой и проведением референдума, указанным лицам не требуется дополнительное разрешение. Избирательная комиссия обязана обеспечить оповещение и возможность свободного доступа указанных лиц на свои заседания и в помещение, в котором проводится подсчет голосов избирателей, участников референдума, осуществляется работа с указанными избирательными документами, документами, связанными с подготовкой и проведением референдума. На всех заседаниях избирательной комиссии и при осуществлении ею работы с указанными документами, а также при подсчете голосов избирателей, участников референдума вправе присутствовать представители средств массовой информации. Для присутствия представителям средств массовой информации также не требуется специального разрешения.

Решения муниципальной избирательной комиссии, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, публикуются в муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом. Поскольку решения комиссии не являются муниципальными правовыми актами, законодатель не связывает вступление в силу решений комиссий с их обязательным официальным опубликованием.

#### ***б) Дополнительные (вспомогательные) органы «при» органах местного самоуправления***

Изучение и обобщение практики организации и функционирования системы местного самоуправления на основе и в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации показывает, что в подлинной политической действительности в сфере реализации публичной муниципальной власти широко и эффективно повсеместно создаются и работают дополнительные (вспомогательные) органы в форме рекомендательных и консультативных советов, комиссий и рабочих групп.

По своей юридической природе они, на наш взгляд, являются именно органами, а не формой проявления общественной самодеятельности, поскольку учреждаются по инициативе руководителей органов местного самоуправления «при» соответствующих публич-

но-властных структурах муниципальной власти в качестве дополнительных инструментов, оказывающих помощь в реализации полномочий тем органам, которые их создали. То есть их главное назначение и цель — соучастие в реализации полномочий органов публичной муниципальной власти. Решающее значение для понимания их места в системе местного самоуправления имеет содержание их деятельности, как формы соучастного осуществления власти, в связи с чем их нельзя исключить из системы организации публичной муниципальной власти. Принципиальное значение имеет также факт их создания по инициативе руководителей органов местного самоуправления, так как указывает на то, что эти кратологические структуры не являются формой или результатом самоорганизации населения, а представляют собой способ вовлечения специалистов и профессионалов в процесс осуществления публичной муниципальной власти, что, конечно, не исключает возможности участия в их работе активистов-общественников.

В общей характеристике правового положения совещательных вспомогательных органов в системе муниципальной власти в лице советов, комиссий, экспертных и рабочих групп некоторые авторы отмечают, что отсутствует надлежащая правовая основа для их создания, поскольку в федеральных и региональных законах о местном самоуправлении нет прямого указания на необходимость их учреждения. Однако, это не совсем убедительные утверждения, так как и право руководителей органов местного самоуправления на их создание, и деятельность самих этих публичных структур имеют под собой фундаментальную юридическую основу, а именно конституционное право населения соответствующей территории самостоятельно решать вопросы местного значения (часть 1 статьи 130 Конституции РФ), осуществлять местное самоуправление не только через формы прямого волеизъявления и выборные органы, но и через другие органы (часть 2 статьи 130 Конституции РФ), а также самостоятельно определять структуру органов, которые обеспечивают реализацию местного самоуправления (часть 1 статьи 131 Конституции РФ).

Важной характеристикой консультативных и рекомендательных советов, комиссий и комитетов «при» органах местного самоуправления является мозаичный характер их юридической природы, поскольку они сочетают в своих признаках черты публично-властных структур с признаками общественных формирований, но с преобладанием публично-властной сущности. Последняя проявляется в том, что они, во-первых, образуются на основе правовых актов исходящих от органов публичной муниципальной власти; во-вторых, возглавляют их в большинстве случаев руководители органов местного самоуправления; в-третьих, их деятельность определяется Положениями, которые утверждают органы муниципальной власти.

В числе сущностных характеристик дополнительных (вспомогательных) органов, создаваемых при органах местного самоуправления, наряду с массовым характером их использования, на что указывает то, что они созданы практически в каждом муниципальном образовании, особо примечательно ещё и то, что на практике наблюдается большое разнообразие организационных форм этих публично-властных структур. Типичной в этом отношении можно считать, например, систему дополнительных (вспомогательных) органов, созданных и действующих при администрации Нижнесергинского муниципального района Свердловской области. В её составе работают следующие вспомогательные управленческие инструменты, возглавляемые главой муниципально-

го образования, его заместителями и руководителями основных отделов и управлений администрации. Это:

1) Общественная палата Нижнесергинского муниципального района;

2) Советы (всего 10), в том числе совет глав поселений входящих в состав района; общественный совет по развитию физической культуры и спорта; консультативный совет по взаимодействию с национальными и религиозными общественными объединениями; межведомственный совет по делам инвалидов; совет по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье»; межведомственный координационный совет по медицинской профилактике и другие.

3) Комиссии (всего 36), в том числе Административная комиссия, комиссия по противодействию коррупции; комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих в органах местного самоуправления; антинаркотическая комиссия; межведомственная комиссия по профилактике преступлений и правонарушений на территории района, антитеррористическая комиссия, межведомственная комиссия по профилактике экстремизма и другие.

4) Рабочие группы (всего 33), в том числе рабочая группа по мониторингу достижения на территории Нижнесергинского муниципального района важнейших целевых показателей социально-экономического развития, установленных Указом Президента РФ №596 от 07.05.2012 года; рабочая группа по реорганизации сети муниципальной системы образования путём изменения правового статуса образовательных организаций; рабочая группа «Электронные услуги»; рабочая группа по делам казачества и другие.

В числе вспомогательных органов при администрации этого муниципального района функционируют также структуры с такими названиями, как экспертный совет «Власть», организационный комитет по проведению Дней милосердия и так далее.

В качестве конкретного примера работы вышеуказанных рекомендательных и консультативных комиссий и советов можно указать на практику деятельности Совета при главе Нижнесергинского муниципального района по межнациональным отношениям, состав которого в количестве 16 человек утверждён постановлением администрации Нижнесергинского муниципального района №294 от 21.09.2017 года. В составе этого совета Еремеев В.В., глава муниципального района; Чекасин А.М., глава Нижнесергинского городского поселения; Сунегин В.В., заместитель начальника полиции по охране общественного порядка; Чертков А.Е., главный редактор районной газеты «Новое время»; Постика С.М., индивидуальный предприниматель и другие.

В соответствии с Положением Совет при главе Нижнесергинского муниципального района по межнациональным отношениям является совещательным и консультативным органом, образованным в целях обеспечения взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления Нижнесергинского муниципального района, общественных объединений и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации в Нижнесергинском муниципальном районе.

Основными задачами Совета являются:

— рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики Российской Федерации в Нижнесергинском муниципальном районе, определение способов, форм и этапов её реализации;

- обсуждение практики реализации государственной национальной политики Российской Федерации в Нижнесергинском муниципальном районе;
- подготовка предложений главе Нижнесергинского муниципального района по определению приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации в Нижнесергинском муниципальном районе;
- обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления Нижнесергинского муниципального района, религиозных объединений и других организаций по вопросам межнациональных отношений в Нижнесергинском муниципальном районе.

В 2019 году проведено 4 заседания Совета в соответствии с утверждённым планом работы Совета на 2019 год. В 2020 году на заседаниях Совета рассмотрены следующие вопросы: 1) о состоянии межнациональных и межконфессиональных отношений на территории Нижнесергинского муниципального района за I квартал 2020 года, 2) о работе образовательных организаций Нижнесергинского муниципального района в области укрепления межнациональных отношений, 3) о состоянии межнациональных и межконфессиональных отношений на территории Нижнесергинского муниципального района за II квартал 2020 года, 4) о комплексе мер, направленных на выявление и предупреждение конфликтов в сфере межнациональных отношений на территории Нижнесергинского муниципального района.

## Литература

1. См. по этому вопросу: Бойцова В.В. Местное самоуправление как разновидность публичной власти // Юридический мир. 2003. №4.
2. О сущности и содержании юридической природы местного самоуправления смотри также: Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учебное пособие. — М.: Норма, 2017.
3. О положении представительных органов муниципальной власти смотри также: Тихалева Е.Ю. О роли представительных органов в системе органов местного самоуправления муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. №1.
4. См.: Бялкина Т.М., Шугрина Е.С., Баженова О.И., Ялтонская Н.С., Вишневецкий А.С. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение. Монография. М., Юрлитинформ, 2019.
5. См.: Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса. Монография. Екатеринбург, 2015.
6. См.: Федотов С. А. Зарубежный опыт организации деятельности органов территориального общественного самоуправления // Актуальные вопросы права, экономики и управления. Сб. статей XIX Международной научно-практической конференции. М., 2019.
7. См.: Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске, утверждённое Советом депутатов города Новосибирска №230 от 19.04.2006 года // <https://gorsovetnsk.ru/sessions/archive/IV/26834/> (дата обращения 10.11.2020)
8. См.: Белоусова Е. В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределённым статусом // Российский юридический журнал. 2010. №4.



## **ГЛАВА ЧЕТВЁРТАЯ**

### **ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ (КОРПОРАТИВНОЙ) ВЛАСТИ**

В числе основных форм публичной власти, образующих универсальный механизм включения всех граждан в систему официального и легитимного осуществления власти, действующая Конституция Российской Федерации в качестве самостоятельной подсистемы устанавливает и закрепляет публичную общественную (корпоративную) власть — власть институтов гражданского общества. Конституционно-правовую основу её составляют статьи 2, 6, 7, 13, 14, 26 — 30, 32, 45 и другие статьи Основного Закона России.

Исключительной особенностью корпоративной публичной власти является то, что в её осуществлении могут участвовать, как граждане Российской Федерации, так и иные физические лица, поскольку действующее законодательство не запрещает иностранным гражданам и лицам без гражданства состоять в общественных объединениях и быть участниками других институтов гражданского общества. Это, конечно, не означает, что все участники корпоративной публичной власти имеют одинаковый правовой статус. Закон дифференцирует их статус. На основе нормативно определённых правомочий всех участников этой формы публичной власти можно разделить на три категории: во-первых, это лица, которые официально являются членами или участниками соответствующих общественных объединений либо иных институтов гражданского общества, которые обладают решающим правом на прямое властвование в процессе осуществления этой формы публичной власти; во-вторых, представительскими правами в сфере функционирования корпоративной публичной власти наделяются только избираемые на общих форумах (съездах, конференциях) институтов гражданского общества выборные должностные лица; и, в-третьих, правом на осуществление корпоративной публичной власти через институты партисипаторной демократии (демократии соучастия) могут обладать лица, не являющиеся российскими гражданами и не являющиеся членами (участниками) соответствующих общественных формирований, поскольку в исполнительном аппарате институтов гражданского общества в соответствии с действующим законодательством на основе трудового контракта может работать любое физическое лицо.

Корпоративная (общественная) публичная власть, как уже было сказано выше, конституирована в соответствии с Основным Законом России, как официальная и легитимная власть всех институтов гражданского общества, в том числе общественных объединений и других общественных формирований. По мнению автора настоящей работы, который предлагает широкую концепцию понимания общественной (корпоративной) власти, более узкий вариант, когда, по мнению авторов, общественная (корпоративная) власть представляет собой только власть общественных объединений, неоправданно сужает её содержание [1,с.19].

Возникновение и развитие данной формы публичной власти объективно предопределено тем, что, с одной стороны, существует неограниченное множество запросов, интересов и потребностей людей, которые нуждаются в их удовлетворении и разрешении, а с другой стороны, государство не в состоянии только своими средствами и силами решить все стоящие перед обществом задачи. К тому же необходимость в существовании самих институтов гражданского общества детерминирована реально существующей и естественной потребностью людей в участии в политической жизни помимо государственных

форм. Самостоятельность функционирования этой формы публичной власти обусловлена и тем, что в соответствии со статьёй 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьёй 30 Конституции Российской Федерации, закрепляющих право на свободу ассоциаций и общественных объединений, государство имеет право регламентировать только порядок создания и устанавливать общие принципы функционирования общественных формирований, а задачи, способы деятельности, содержание и территориальные пределы компетенции члены ассоциаций, объединений и союзов определяют самостоятельно. Соответственно анализ и международно-правовых актов и действующего российского законодательства показывает, что имеется солидная нормативно-правовая база для публичного и сопряжённого с принятием обязывающих решений, регулирующих социальную жизнь общества, функционирования разнообразных общественных формирований людей. Убедительным примером самостоятельного решения общественными объединениями и другими институтами гражданского общества вопросов своей внутренней организационной деятельности может служить реализуемое ими право самостоятельно разрабатывать и принимать свои уставы, определять процедуру выборов в представительные органы управления общественными делами, устанавливать систему и структуру органов управления.

Как важнейшая, определяющая и основополагающая функция институтов гражданского общества корпоративная публичная власть находится в прямой зависимости от состояния гражданского общества в целом. Естественно поэтому, что вопросы динамичного и эффективного развития гражданского общества находятся в центре внимания политических и государственных деятелей, прогрессивных общественных сил. Не случайно в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию всегда подчёркивается задача укрепления институтов гражданского общества. В частности, стратегическая задача создания надлежащих условий для успешного функционирования институтов гражданского общества была сформулирована в выступлении Президента Российской Федерации в мае 2003 года: «Россия должна быть и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией. В ней в полной мере будут обеспечены права человека, гражданские и политические свободы» [2].

Несмотря на то, что в силу ряда исторически сложившихся причин гражданское общество в России получило настоящее признание только после принятия Конституции РФ 1993 года и находится в процессе становления и развития, его институты в настоящее время характеризуются большим разнообразием. В политической сфере — это политические партии, общественные движения, другие массовые формирования людей некоммерческого характера, которые ставят своей целью участвовать в государственной, местной или иной публичной жизни; в экономической сфере: товарищества, акционерные общества, кооперативы и другие формы свободного использования собственниками-инвесторами принадлежащего им имущества; в социальной сфере: семья, фонды помощи малообеспеченным категориям населения, экологические союзы; в духовной сфере: негосударственные средства массовой информации, религиозные объединения, частные учреждения образования и воспитания.

Понимание свойств корпоративной публичной власти в значительной мере определено теми целями, которые выражают общественное предназначение институтов гражданского общества. Содержание этих целей заключается в том, чтобы стимулировать личную ини-

циативу граждан, поддерживать частный интерес в законных формах его проявления, добиваться социального согласия и социальной консолидации общества, выступать гарантом против монопольного положения государства в системе политических и экономических отношений, обеспечивать разнообразие форм для удовлетворения общественных запросов и потребностей населения.

Для эффективного и позитивного осуществления официальной публичной власти институты и органы корпоративной публичной власти наделены широкой компетенцией. Составляющие содержание этой компетенции юридические возможности в виде основополагающих принципов зафиксированы в Конституции Российской Федерации и конкретизируются и развиваются в текущих федеральных и региональных законах, в уставах и положениях легально действующих общественных объединений и иных институтов гражданского общества. Соответственно в юридической литературе проблемы организации и деятельности общественных формирований граждан, в том числе и вопросы ведения и объёма полномочий получили достаточно подробное освещение [3].

Специфика корпоративной публичной власти находит своё проявление в особом характере отношений государства с институтами гражданского общества, которые регулируются законом. По общему правилу вмешательство органов государственной власти или органов местного самоуправления либо их должностных лиц в деятельность общественных объединений или иных институтов гражданского общества, равно как и вмешательство последних в деятельность органов государственной и муниципальной власти, не допускается, за исключением случаев предусмотренных федеральными законами. Текущее законодательство конкретизирует эти отношения в зависимости от соответствующих организационно-правовых форм отдельных институтов гражданского общества. Например, статья 3 федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», имеющая наименование «Адвокатура и государство», гласит, что, во-первых, адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления; во-вторых, адвокатура действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов; в-третьих, органы государственной власти обеспечивают гарантии независимости адвокатов, осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в случаях, предусмотренных законом; а также при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи.

Будучи одной из форм публичной власти, корпоративная власть имеет и другие особенности. В сравнении с властью государственной корпоративная власть не использует насильственные меры принуждения. В процессе осуществления корпоративной публичной власти преследуются специальные «уставные» цели соответствующего общественного объединения или иного института гражданского общества. Действие решений, принимаемых субъектами корпоративной власти, распространяется только на членов соответствующих институтов гражданского общества.

В отличие от государственной и муниципальной власти процесс осуществления корпоративной публичной власти в значительно большей степени отягощён запретами, которые ограничивают деятельность общественных формирований граждан. Как правило,

законы, устанавливающие статус субъектов корпоративной власти, содержат исчерпывающие перечни оснований приостановления и прекращения их деятельности. Например, в соответствии со статьёй 42 федерального закона «Об общественных объединениях» деятельность международных и общероссийских общественных объединений может быть приостановлена решением Верховного Суда РФ на срок до 6 месяцев, если их цели и действия направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, либо совершают действия, противоречащие уставным целям, и если они в установленные сроки не выполняют представление Генерального прокурора РФ об устранении указанных нарушений. А приостановление деятельности судом означает приостановление права общественного объединения как учредителя средств массовой информации; запрещение организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия; невозможность принимать участие в выборах и использовать банковские вклады. Статья 44 федерального закона «Об общественных объединениях» содержит исчерпывающий перечень оснований ликвидации общественных объединений — это: нарушение требований статьи 16 данного закона; виновное нарушение своими действиями прав и свобод граждан; неоднократные или грубые нарушения закона или иных правовых актов либо систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставным целям.

Комплексный анализ законодательства, определяющего статус институтов гражданского общества, даёт основания считать, что корпоративная публичная власть существует в двух основных измерениях: во-первых, как высшая общественная (корпоративная) публичная власть, и, во-вторых, как исполнительная корпоративная публичная власть. Высшую корпоративную публичную власть осуществляют соответственно высшие органы общественных объединений и других институтов гражданского общества. Так, например, согласно статье 36 федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» Всероссийский съезд адвокатов является высшим органом Федеральной палаты адвокатов, представляющей интересы всероссийского сообщества адвокатов, и в таковом качестве наделён весьма широкими властными полномочиями, включая принятие устава Федеральной палаты адвокатов и кодекса профессиональной этики адвокатов, формирование состава совета Федеральной палаты адвокатов и так далее. Аналогичное положение содержится в статье 24 федерального закона «О политических партиях», где сказано, что съезд политической партии является высшим руководящим органом политической партии, а конференция или общее собрание регионального отделения политической партии является высшим руководящим органом регионального отделения партии. В тоже время действующее законодательство предусматривает создание исполнительных органов, как постоянно действующих структур институтов гражданского общества, которые осуществляют исполнительную корпоративную публичную власть. Указание на функционирование исполнительных органов корпоративной публичной власти содержится, в частности, в статье 37 федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в которой совет Федеральной палаты адвокатов определяется как коллегиальный исполнительный орган Федеральной палаты адвокатов. По смыслу федерального закона «О политических партиях» исполнительными органами



являются формируемые съездами и конференциями постоянно действующие руководящие и контрольно-ревизионные органы политических партий и их региональных отделений. Например, согласно статьи 10.1 Устава Всероссийской политической партии «Единая Россия» постоянно действующим коллегиальным органом партии является Президиум Генерального Совета, а в соответствии со статьёй 10.8.1 постоянно действующим исполнительным органом партии является Центральный исполнительный комитет (ЦИК).

Основным инструментом реализации функций общественной публичной власти являются органы общественной (корпоративной) власти, которые, являясь продуктом функционирования институтов гражданского общества, оказывают всестороннее воздействие на различные сферы общественных отношений.

Поскольку система таких органов характеризуется большим разнообразием, то наиболее общее представление об органе публичной общественной власти можно попытаться сформировать, конкретизируя его, например, в опоре на практику действия общественных объединений.

*Орган общественного объединения или другого общественного формирования — это созданная в соответствии с Уставом общественного объединения часть аппарата общественного объединения (другого общественного формирования), действующая от имени общественного объединения и реализующая его публично-властные функции, которая состоит из членов данного общественного объединения (иного общественного формирования) и имеет в качестве своей экономической основы имущество общественного объединения.*

Общественные организации и другие институты гражданского общества приобретают права и принимают на себя соответствующие обязанности через свои органы, которые осуществляют свои полномочия в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и утвержденным уставом данной организации [4].

В условиях правового российского государства, которое в Основном Законе в качестве конституционных ценностей провозгласило и утверждает идеологическое, политическое и культурное многообразие, имеется исключительно широкий спектр различных общественных формирований. Все они являются субъектами публичной общественной власти, которые как равноправные участники политической жизни, в соответствии с действующим законодательством в своих Уставах самостоятельно определяют свою структурную организацию, в том числе определяют виды, наименование и состав органов управления. Поэтому единого типового или стандартного перечня видов органов публичной общественной власти не существует. Как следствие на практике органы разных общественных организаций, общественных движений и других институтов гражданского общества могут заметно отличаться друг от друга. Соответственно в рамках одного исследования целесообразно рассмотреть только наиболее распространённые виды таких органов.

Правовые основы создания и функционирования органов публичной общественной власти изначально в своих базовых параметрах определяются федеральным законом «Об общественных объединениях», который в статье 20 «Устав общественного объединения» применительно ко всем организационно-правовым формам общественных объединений определяет, что Устав общественного объединения должен предусматривать в структуре общественного объединения руководящие и контрольно-ревизионные органы обществен-

ного объединения, а также компетенцию и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа. Следовательно, согласно федеральному закону создание органов управления общественными объединениями является обязательным условием регистрации и существования общественных организаций и других организационно-правовых форм общественных объединений. Если созданные органы получают государственную регистрацию, то они в качестве юридического лица согласно части 1 статьи 53 ГК РФ приобретают гражданские права и принимают на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами. При этом важно иметь в виду, что нормы, определяющие структуру общественной организации, в соответствии со статьёй 65.3 ГК РФ являются общими для корпораций и общественных организаций. Это даёт основание считать, что они универсальны для всех участников публичной общественной власти.

В пределах рамочных требований, которые установлены для формирования органов общественных формирований в федеральных законах, Уставы институтов гражданского общества могут закреплять дополнительные или эксклюзивные правила с учётом особенностей тех целей и задач, которые стоят перед соответствующим общественным формированием.

Комплексный анализ действующего законодательства, а также уставов общественных объединений и других институтов гражданского общества показывает, что устоялась политическая и правовая практика, когда субъекты публичной общественной власти образуют такие органы как:

- а) высшие руководящие органы,
- б) постоянно действующие руководящие органы,
- в) исполнительные органы (единоличные и коллегиальные),
- г) контрольные или контрольно-ревизионные органы.

Наглядное представление об органах управления общественных организаций и других общественных формирований даёт система и структура органов управления, установленная, например, в Уставе Федерации независимых профсоюзов России, который принят Учредительным съездом профсоюзов РСФСР 23 марта 1990 года.

В соответствии со статьёй 12 Устава Федерации независимых профсоюзов России (далее ФНПР) органами ФНПР являются Съезд Федерации, Генеральный Совет Федерации, Исполнительный комитет Федерации, Председатель Федерации, Контрольно-ревизионная комиссия Федерации.

а) **Высшим руководящим органом** Федерации является Съезд, который созывается Генеральным Советом по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет.

Съезд считается правомочным, если на нем представлено не менее двух третей членских организаций и присутствует не менее двух третей избранных делегатов. Решения Съезда считаются принятыми, если за них подано более половины голосов делегатов, принимающих участие в заседании, при наличии кворума, если иное не предусмотрено Уставом. Порядок голосования при принятии решений Съезда определяется его делегатами. Решения Съезда принимаются в форме постановлений.

В соответствии со статьёй 14 Устава Съезд как высший орган управления этой общественной организации имеет следующие полномочия:

1. Заслушивает отчеты о деятельности Генерального Совета и Контрольно-ревизионной комиссии.
  2. Определяет приоритетные направления деятельности, очередные задачи и программу действий Федерации.
  3. Утверждает Устав Федерации, вносит изменения и дополнения в него.
  4. Избирает Председателя Федерации по предложениям членских организаций Федерации.
  5. Формирует состав Генерального Совета, подтверждая полномочия его членов, избранных членскими организациями по принципу прямого делегирования в соответствии с нормой представительства, определенной Уставом.
  6. Принимает решение об избрании Исполкома.
  7. Утверждает Положение о Контрольно-ревизионной комиссии, вносит изменения и дополнения в него.
  8. Избирает Контрольно-ревизионную комиссию.
  9. Принимает постановления, резолюции, заявления, обращения по важнейшим вопросам жизни страны, профсоюзного движения, деятельности органов государственной власти.
  10. Рассматривает апелляции по вопросам применения Устава.
  11. Утверждает решения Генерального Совета о членстве Федерации в международных профсоюзных и других объединениях и организациях.
  12. Определяет принципы финансовой деятельности, формирования и использования имущества Федерации.
  13. Принимает решения о реорганизации, прекращении деятельности и о ликвидации Федерации.
  14. Может делегировать отдельные полномочия Генеральному Совету, Исполкому, Председателю Федерации.
- б) Постоянно действующим руководящим органом** Федерации (ФНПР) в период между очередными съездами является *Генеральный Совет*, формируемый прямым делегированием на основе паритетного представительства от общероссийских, межрегиональных профсоюзов и от территориальных объединений организаций профсоюзов с учетом их численности. Порядок делегирования представителей в Генеральный Совет и их отзыва определяется выборными органами членских организаций.
- В состав Генерального Совета по должности входят Председатель и заместители Председателя Федерации.
- Срок полномочий Генерального Совета пять лет.
- Генеральный Совет созывается решением Исполкома по мере необходимости, но не реже двух раз в год, или по требованию не менее одной трети членов Генерального Совета, и считается правомочным, если в нем участвует не менее двух третей членов Генерального Совета.
- Заседания Генерального Совета ведет Председатель Федерации, а в его отсутствие — заместитель Председателя Федерации.
- Решения Генерального Совета принимаются в форме постановлений большинством голосов его членов, принимающих участие в заседании, при наличии кворума, если иное не предусмотрено настоящим Уставом.

Генеральный Совет в соответствии со своими полномочиями разрешает все вопросы, которые предоставлены ему в соответствии с Уставом, в том числе осуществляет деятельность по выполнению уставных задач и решений Съезда, отчитывается о своей деятельности перед Съездом, определяет действия Федерации по представительству и защите интересов членских организаций в государственных органах Российской Федерации, общероссийских объединениях работодателей, используя для этого предусмотренные законодательством и настоящим Уставом формы и методы; вырабатывает предложения по закреплению в законах и иных нормативных правовых актах вопросов, касающихся социально-трудовых прав работников, в том числе: бюджетной и налоговой политики, занятости, регулирования трудовых отношений, заработной платы, условий и охраны труда, окружающей природной среды, жилищно-бытового и культурного обслуживания, социальных гарантий работников; принимает решения, резолюции, заявления, обращения по важнейшим вопросам жизни страны, профсоюзного движения и деятельности органов государственной власти, осуществляет взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями (союзами, ассоциациями) и организациями по развитию санаторно-курортного лечения, детского оздоровительного отдыха, учреждений культуры, отдыха, туризма, физической культуры и спорта; принимает решения о взаимодействии с другими общероссийскими общественными объединениями, заслушивает информации о работе Исполкома и постоянных комиссий Генерального Совета, определяет порядок выдвижения кандидатур на должность Председателя Федерации, заслушивает отчеты руководителей Федерации и руководителей членских организаций о выполнении решений органов Федерации, утверждает годовой отчет и бухгалтерский баланс Федерации и т.д. А также осуществляет другие функции, делегированные ему Съездом.

Генеральный Совет может делегировать отдельные полномочия Исполкому и Председателю Федерации.

**в) Выборным коллегиальным исполнительным органом** Федерации (ФНПР) является *Исполком*, который осуществляет текущее руководство деятельностью Федерации.

Исполком избирается Генеральным Советом по решению Съезда на основе равного представительства от профсоюзов и территориальных объединений организаций профсоюзов из числа членов Генерального Совета, рекомендуемых в состав Исполкома членскими организациями Федерации, их объединениями (ассоциациями, советами председателей, другими объединениями). Членом Исполкома может быть представитель членской организации, уплачивающей своевременно и в полном объеме членские взносы в Федерацию. В состав Исполкома по выборной должности входят Председатель и заместители Председателя Федерации. Руководит работой Исполкома Председатель Федерации.

Генеральный Совет утверждает состав заместителей членов Исполкома, которые выполняют обязанности членов Исполкома в случае их отсутствия.

Срок полномочий Исполкома пять лет. В течение отчетного периода возможна ротация членов Исполкома решением Генерального Совета по предложению членских организаций Федерации или Председателя Федерации.

Исполком подотчетен Генеральному Совету.

Заседания Исполкома созываются по решению Председателя Федерации по мере необходимости, но не реже одного раза в два месяца, либо по требованию не менее одной тре-



ти членов Исполкома. Заседания Исполкома ведет Председатель Федерации, а в его отсутствие — заместитель Председателя Федерации.

Исполком правомочен принимать решения, если в его заседании участвует не менее двух третей членов Исполкома. Решения Исполкома принимаются большинством голосов его членов, участвующих в заседании, при наличии кворума. Решения принимаются в форме постановлений.

В соответствии со статьёй 22 Устава ФНПР Исполком: созывает Генеральный Совет, вносит предложения по повестке дня и месту его проведения; осуществляет предварительное рассмотрение и вносит на заседание Генерального Совета вопросы приема новых членских организаций в Федерацию, а также исключения из нее, принимает постановления, резолюции, заявления, обращения по важнейшим вопросам жизни страны, профсоюзного движения и деятельности органов государственной власти; осуществляет взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями (союзами, ассоциациями) и организациями по развитию санаторно-курортного лечения, детского оздоровительного отдыха, учреждений культуры, отдыха, туризма, физической культуры и спорта; по представлению Председателя Федерации или Контрольно-ревизионной комиссии заслушивает руководителей членских организаций, не выполняющих постановления коллегиальных органов Федерации, и сообщает о результатах рассмотрения членским организациям для принятия решений; по предложению Председателя Федерации принимает решения о создании и структуре организаций и учреждений Федерации, утверждает и освобождает от должности представителей Федерации в федеральных округах, секретарей Федерации, а также, как правило, руководителей организаций и учреждений Федерации; заслушивает, при необходимости, отчеты о работе организаций и учреждений Федерации, осуществляет хозяйственную и финансовую деятельность, распоряжается имуществом, в том числе денежными средствами Федерации, совершает в отношении имущества Федерации действия, не противоречащие законодательству, в соответствии с уставными целями и принципами, определенными Съездом, в порядке, устанавливаемом Генеральным Советом, принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации организаций, учрежденных Федерацией, осуществляет права и обязанности юридического лица от имени Федерации в пределах, установленных законодательством, настоящим Уставом, постановлениями Съезда, Генерального Совета и т. д.

А также выполняет другие функции, делегированные ему Съездом, Генеральным Советом.

Исполком может делегировать отдельные полномочия Председателю Федерации.

*Функции единоличного исполнительного органа ФНПР* выполняет Председатель Федерации.

Председателем Федерации может быть избран член общероссийского, межрегионального профсоюза, входящего в Федерацию. Предложения по кандидатуре (кандидатурам) на должность Председателя Федерации вносятся членскими организациями Федерации в соответствии с порядком выдвижения кандидатур на должность Председателя Федерации, утверждаемым Генеральным Советом. Решение об избрании Председателя Федерации считается принятым, если за него при наличии кворума проголосовало не менее двух третей членов Генерального Совета, принимающих участие в заседании.

Председатель Федерации избирается на пять лет. Он подотчётен Съезду и Генеральному Совету. С ним заключается срочный трудовой договор, который от имени Федерации подписывает лицо, уполномоченное Генеральным Советом.

Решение о созыве внеочередного Съезда и о внесении на Съезд предложения о досрочном прекращении полномочий и освобождении от занимаемой должности Председателя Федерации по основаниям, предусмотренным законодательством, в том числе в случаях нарушения им настоящего Устава, решений Съезда и Генерального Совета в период между съездами может быть принято на заседании Генерального Совета по требованию не менее одной трети членских организаций.

Решение об освобождении от должности Председателя Федерации по собственному желанию принимается Генеральным Советом. Председатель Федерации в этом случае избирается на заседании Генерального Совета по представлению Исполкома на срок до проведения Съезда.

Председатель Федерации осуществляет деятельность по выполнению уставных задач, решений Съезда, Генерального Совета, Исполкома; представляет Федерацию без доверенности в государственных органах, органах местного самоуправления, объединениях работодателей, общественных объединениях, в иных организациях, средствах массовой информации, а также в международных организациях; заключает соглашения о взаимоотношениях с профсоюзными объединениями, объединениями работодателей, органами исполнительной власти, международными организациями с последующим информированием Исполкома; распоряжается имуществом и денежными средствами Федерации в пределах полномочий, определенных Генеральным Советом, Исполкомом; осуществляет общее руководство учреждениями Федерации, назначает руководителей структурных подразделений (отделов, управлений) аппарата Федерации и определяет их функции, издает распоряжения в рамках своих полномочий, определенных настоящим Уставом, подписывает постановления Съезда, Генерального Совета и Исполкома и т.д.

А также выполняет другие функции, делегированные ему Съездом, Генеральным Советом и Исполкомом.

Председатель Федерации имеет Заместителей, которые выполняют поручения Председателя и руководят учреждениями Федерации и структурными подразделениями в соответствии со своими полномочиями.

**г) Контрольным органом** ФНПР является *контрольно-ревизионная комиссия*, которая осуществляет контроль за финансово-хозяйственной деятельностью Федерации, учрежденных ею организаций, исчислением и поступлением членских и других взносов, правильностью расходования денежных средств, использования имущества Федерации.

Она избирается на пять лет на Съезде по представлению членских организаций. Полномочия члена Контрольно-ревизионной комиссии прекращаются в случае его выхода (исключения) из профсоюза, входящего в Федерацию, либо исключения профсоюза, в котором он состоит, из Федерации.

Комиссия в своей деятельности руководствуется Положением о Контрольно-ревизионной комиссии, утверждаемым Съездом.

Таким образом, на примере ФНПР мы достаточно подробно рассмотрели органы управления общественной организации, как составной части системы органов публичной об-

публичной общественной власти. Однако для полноты представления об органах всей системы общественной власти следует обратить внимание также на **органы управления общественными движениями** [5]. И здесь, прежде всего, следует отметить, что структура органов управления общественного движения в основном аналогична структуре органов общественных организаций.

В соответствии с действующим законодательством **в общественном движении** предусмотрена следующая типовая структура органов управления:

**А) Высший орган управления.** Высшим органом управления всероссийского общественного движения является *Съезд движения*. Для местных и региональных общественных движений это *Общее собрание членов*, для межрегиональных общественных движений это *Конференция или Съезд*.

К компетенции высшего органа управления законодательство относит решение наиболее важных вопросов; это, в частности, такие вопросы как:

1. внесение изменений в устав общественного движения;
2. определение приоритетных направлений деятельности общественно движения, принципов формирования и использования его имущества;
3. выборы органов управления общественно движения;
4. утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса;
5. принятие решений о реорганизации или ликвидации общественного движения.

И другие вопросы.

**Б) Постоянно действующий коллегиальный руководящий орган.** Это орган, который осуществляет свою деятельность в период между заседаниями съезда, общего собрания членов или конференции. Каким будет его наименование и как часто будет собираться данный орган управления, определяется уставом общественного движения.

Как, правило, компетенция данного органа управления включает:

1. утверждение плана проведения мероприятий общественного движения в соответствии с уставом;
2. установление нормы (квоты) представительства делегатов на Конференцию или Съезд общественного движения (для межрегионального и общероссийского общественного движения);
3. принятие решений о приеме в участники общественного движения (в порядке, определенном высшим органом управления общественного движения);
4. исключение из числа участников общественного движения (в порядке, определенном высшим органом управления общественного движения)
5. принятие решения о создании других юридических лиц;
6. принятие решение об участии и о формах участия в деятельности других юридических лиц;
7. принятие решения о прекращении деятельности и (или) реорганизации созданных общественным движения юридических лиц;
8. ежегодное информирование органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного движения о продолжении деятельности общественного движения с указанием действительного места нахождения общественного движения и данных о руководителях общественного движения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;

9. ежегодное информирование органа, принявшего решение о государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученных от иностранных источников, которые указаны в пункте 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», о целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества и об их фактическом расходовании и использовании по форме и в сроки, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии с действующим законодательством в общественном движении так же должен быть избран **руководитель — единоличный исполнительный орган**. *Руководитель общественного движения*, может осуществлять следующие полномочия:

1. действует без доверенности от имени общественного движения, подписывает финансовые документы, заключает хозяйственные и трудовые договоры, не противоречащие законодательству Российской Федерации, выдает доверенности, представляет общественное движение в судах Российской Федерации;

2. от лица общественного движения взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными, коммерческими и некоммерческими российскими, зарубежными и международными организациями и гражданами;

3. открывает и закрывает в банках счета общественного движения;

4. заключает договоры, осуществляет юридические действия от имени общественного движения;

5. организует привлечение инвестиций для расширения сферы деятельности общественного движения, финансирования ее проектов и программ;

6. координирует и организует исполнительскую работу общественного движения;

7. организует бухгалтерский учет и отчетность общественного движения;

8. участвует в подготовке материалов, проектов и предложений по вопросам, выносимым на рассмотрение высшего органа управления общественного движения;

9. принимает решения и издает приказы по оперативным вопросам внутренней деятельности общественного движения, для штатных работников общественного движения;

10. несет ответственность в пределах своей компетенции, в порядке, определенном действующим законодательством Российской Федерации и настоящим уставом, за использование имущества общественного движения в соответствии с ее уставными целями.

**В) В составе органов управления в общественном движении должен быть сформирован ревизионный орган** — Ревизор общественного движения или ревизионная комиссия общественного движения. Ревизор осуществляет проверки финансовой и хозяйственной деятельности общественного движения. Все решения ревизора оформляются письменным актом. Ревизор отчитывается по результатам проверок перед высшим органом управления общественного движения. Ревизия финансовой хозяйственной деятельности общественного движения проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в год.

Ревизор имеет право знакомиться и запрашивать все документы и материалы, необходимые для проведения ревизии общественного движения.

Ревизор не имеет права входить в состав других органов общественного движения и являться штатным работником общественного движения.

Анализ правовых норм, содержащихся в законодательстве о различных институтах гражданского общества, по вопросам формирования образуемых ими представительных



органов и практика реализации этих норм показывает, что механизм создания таких органов имеет немало общего с механизмом проведения выборов представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В связи с этим, на наш взгляд, актуальной становится проблема систематизации и объединения действующих законодательных актов, регулирующих порядок формирования всех представительных органов публичной власти: органов государственной власти, органов местного самоуправления и представительных органов институтов гражданского общества в целях разработки единого универсального закона о выборах. В этом законе выборы должны рассматриваться не только как способ формирования представительных органов, но также как правомерная и легитимная основа официальной публичной власти. К тому же это позволит упростить довольно обширную сейчас систему законодательных актов о подготовке и проведении выборов в представительные учреждения публичной власти.

Итогом функционирования институтов и органов корпоративной публичной власти являются имеющие юридическое содержание и обладающие правовыми последствиями акты управления. Как всякие правовые акты они могут быть нормативными, индивидуальными или смешанными и должны соответствовать формальным признакам, предъявляемым к юридическим обязательным решениям. Важное значение для реализации этих актов, выражающих интегрированную волю соответствующего корпоративного сообщества или сформированного им исполнительного органа, имеет иерархия этих актов, определяемая источником их возникновения. Правовые акты, принятые на съездах, конференциях или общих собраниях общественных объединений и других институтов гражданского общества, выражают высшую непосредственную волю их участников и соответственно обладают более высокой юридической силой по сравнению с правовыми актами исполнительных органов, которые сформированы высшими органами для решения текущих дел. Властно-волевая сущность правовых актов принимаемых на съездах и конференциях общественных объединений, политических партий и других институтов гражданского общества, равно как и правовых актов их исполнительных органов, проявляется в том, что они распространяются на всех членов или участников этих корпоративных сообществ и имеют для них обязательную юридическую силу. Однако, из этого общего правила имеются исключения, устанавливаемые федеральным законодательством в отношении отдельных видов деятельности. Так, в соответствии с пунктом 9 статьи 23 федерального закона «О политических партиях» действует правило, согласно которому «Члены политической партии не связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей, за исключением лиц, работающих в руководящих и контрольно-ревизионных органах политической партии, её региональных отделений или иных структурных подразделений».

## Литература

1. См., например, Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект. Автореферат канд. дисс. Екатеринбург. 2003. С.19.
2. Путин В. В. Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. 2003. 17 мая.

3. См.: Лысенко В. В. Гражданское общество и общественные объединения в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2001. №1; Дарков А.А. Развитие законодательства об общественных объединениях в процессе формирования правового государства // Конституционное и муниципальное право. 1999. №1; Правовое гражданское общество России: перспективы развития. Сб. статей. СПбГУ. 2003.

4. Об органах публичной общественной власти см.: Постников А.Е., Андриченко Л. В., Помазанский А. Е. и др. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. М.: ИНФРА-М, 2015. — 235с.; Кислинская А.Д, Руководящие органы общественных спортивных объединений: нормативно-правовые основы организации и деятельности // Вестник Московского университета МВД России. 2018. №3; Органы общественных объединений: Руководящие органы общественной организации «Всероссийское масс-спектрометрическое общество», избранные решением III съезда ВМСО // Масс-спектрометрия, 2007, Т.4. №4. С.244.

5. Об юридической сущности общественных движений см.: Румянцев С. А. Федеральные общественные движения: реализация гражданской самозащиты или присвоение публичных полномочий (на примере движения «СтопХам») // Гражданское общество в России и за рубежом. 2020. №2.

## **ГЛАВА ПЯТАЯ**

### **ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ (МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ, НАДГОСУДАРСТВЕННОЙ) ВЛАСТИ**

Комплексный анализ Конституции Российской Федерации и других нормативно-правовых актов, в том числе международных договоров РФ, убеждает в том, что официальная и легитимная публичная власть в нашей стране осуществляется не только на федеральном, региональном (на уровне региональных субъектов федерации) и местном (муниципальном) уровне, но и на международном, межгосударственном (надгосударственном) уровне.

По своей юридической природе международно-правовая публичная власть является одновременно и межгосударственной, поскольку, вступая в межгосударственные организации или ратифицируя международный договор, государство берёт на себя обязательство выполнять взаимные обязательства вытекающие из участия в договоре (статья 79 Конституции РФ), и надгосударственной, поскольку нормы признаваемого государством международного договора являются составной частью национальной правовой системы, а при расхождении с нормами текущего закона соответствующего государства имеют более высокую юридическую силу (часть 4 статьи 15 Конституции РФ).

Международно-правовая публичная власть в России, как власть по реализации норм международного (межгосударственного, надгосударственного) права, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации органами самого российского государства, официальными международными межгосударственными органами и организациями, неправительственными международными структурами, а также авторитетными и влиятельными общественными деятелями, которые выступают в роли посредников и арбитров при разрешении конфликтных ситуаций. Задачей настоящего исследования в

соответствии с замыслом о содержании данной рукописи является рассмотрение вопроса об органах этой формы публичной власти.

Международно-правовая публичная власть принципиально отличается от всех других форм официальной публичной власти тем, что может иметь место только в условиях наличия и взаимодействия двух правовых систем: национальной и международно-правовой, когда, с одной стороны, правовые нормы внутригосударственного законодательства суверенного государства допускают правовое регулирование общественных отношений на своей территории и в отношении своих граждан на основе норм международного права, а с другой стороны, имеются и действуют правовые акты международных органов и организаций, которые обеспечивают регулирование этих общественных отношений. Действующая Конституция Российской Федерации содержит все необходимые правовые основания для функционирования на территории нашего государства межгосударственной, международно-правовой власти. В соответствии с частью 4 статьи 15 Российской Конституции «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы». И более того, как сказано во втором предложении этой же части статьи 15 Конституции РФ, «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Политическая практика российского государства, его участие во многих прогрессивных универсальных и региональных международных организациях и активная внешняя политика обеспечивают полноценное развитие второй составляющей отмеченного выше условия — широкое участие России в реализации большого числа международно-правовых актов. Порядок заключения и применения последних в нашей стране регулируется федеральным законом от 15 июля 1995 года «О международных договорах Российской Федерации».

Вторая существенная особенность организации и функционирования международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) публичной власти проявляется в том, что издаваемые субъектами межгосударственной (надгосударственной) публичной власти, например, Советом Безопасности ООН или Советом Европы, нормативные правовые акты автоматически не распространяют свою юридическую силу на все государства, а для их применения на территории соответствующего суверенного государства по общему правилу требуется юридически выраженное согласие этого государства.

Практика показывает, что воля государств на признание действия на их территории актов надгосударственной международно-правовой власти может быть выражена в различных формах. Так, в соответствии со статьёй 79 Конституции РФ «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечёт ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации». При этом тексты международно-правовых документов в национальном законодательстве не воспроизводятся. Однако условия и порядок применения общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ обстоятельно регламентируются в текущих законодательных актах, в частности, в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации №5 от 10 октября 2003 года «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм

международного права и международных договоров Российской Федерации». Особое значение для практики осуществления этой формы публичной власти имеют постановления Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии с действующей редакцией федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дела о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека в случае возникновения сомнения в их соответствии Конституции РФ разрешает Конституционный Суд Российской Федерации.

При разрешении вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека Конституционный Суд РФ проверяет возможность исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, с точки зрения основ конституционного строя Российской Федерации и установленного Конституцией Российской Федерации правового регулирования прав и свобод человека и гражданина.

По итогам рассмотрения такого дела Конституционный Суд Российской Федерации принимает одно из следующих постановлений:

1) о возможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд Российской Федерации;

2) о невозможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд Российской Федерации.

В случае, если Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление о невозможности исполнения решения межгосударственного органа, то какие-либо действия (акты), направленные на исполнение соответствующего решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься).

Несколько иная практика в других зарубежных странах. Так, Франция факт своего вступления в Европейский Союз зафиксировала включением в Основной Закон отдельного раздела ХУ «О Европейских сообществах и Европейском Союзе», в котором она соглашается на передачу необходимых полномочий институтам Европейского Союза и тем самым признаёт руководящие органы Европейского сообщества властными структурами с межгосударственной юрисдикцией; признаёт в тексте своей Конституции избирательные права за гражданами Европейского Союза на муниципальных выборах; а также признаёт правила пересечения внешних границ государств-членов Европейского сообщества.

Важно отметить, что если в учредительных документах международной организации изначально не закреплено положение о том, что её органы обладают наднациональными полномочиями, то и принимаемые этой организацией акты не будут иметь обязательной юридической силы для участвующих в ней государств. В этом случае необходима ратифи-



кация суверенным государством каждого правового документа такой организации. Например, в статье 1 Устава СНГ прямо сказано, что это объединение государств не является новым государством и не обладает наднациональными полномочиями, поэтому решения Совета глав государств СНГ и других органов этого международного альянса имеют только рекомендательный характер [1].

Исключительно отчётливо и рельефно проявляется специфическое юридическое содержание надгосударственной (международно-правовой) публичной власти в структуре механизма её реализации и, особенно, в сложившейся системе принудительного обеспечения исполнения правовых актов органов международных организаций. Во-первых, исполнение решений органов надгосударственной публичной власти обеспечивается не только отдельным суверенным государством, но и совместными усилиями объединённых общими интересами нескольких государств; во-вторых, право на применение принуждения в целях реализации таких решений принадлежит официальным международным организациям; в-третьих, контроль за соблюдением правил и требований, установленных в международно-правовых документах, в особенности в сфере соблюдения естественных прав человека, осуществляют негосударственные и неправительственные общественные международные организации; в-четвёртых, нормы международного права защищаются моральной силой мирового общественного мнения, которое способно остановить аморальные и унижающие человеческое достоинство действия и законы отдельных государств.

Таким образом, добровольная передача суверенными государствами отдельных полномочий наднациональным организациям и признание вследствие этого преимущественной силы международного права над национальным правом в пределах, не нарушающих собственную конституцию данного государства, а также добровольное принятие на себя обязательств по соблюдению юридических норм, которые устанавливают органы международных организаций, убедительно доказывают объективное функционирование надгосударственной (международно-правовой) публичной власти и говорят о положительной динамике её развития.

Системно-комплексный анализ действующего законодательства об организации и функционировании публичной международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) власти и практики его реализации показывает, что осуществляющие эту форму публичной власти органы представлены через две категории органов:

- 1) Органы российского государства, осуществляющие публичную международно-правовую (межгосударственную, надгосударственную) власть [2];
- 2) Органы международных организаций (межгосударственные органы) [3].

***1) Органы российского государства, осуществляющие международно-правовую (межгосударственную, надгосударственную) публичную власть***

Система органов государственной власти Российской Федерации, которые осуществляют международно-правовую, межгосударственную (надгосударственную) публичную власть, включает в себя все легитимные органы государственной власти во всех тех случаях, когда они реализуют права и обязанности предусмотренные действующими в РФ международно-правовыми нормами, так как в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой

системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Право и обязанность органов государственной власти Российского государства соблюдать и исполнять нормы международного права, содержащиеся в международных договорах Российской Федерации, конкретизированы в текущем действующем законодательстве. Согласно пункта 1 статьи 32 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации ; согласно пункта 2 этого же закона федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение обязательств Российской Стороны по договорам и осуществление прав Российской Стороны, вытекающих из этих договоров, а также наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств.

В общей системе органов российского государства, осуществляющих публичную международно-правовую (межгосударственную, надгосударственную) власть, особое место занимает Президент Российской Федерации (президентский орган государственной власти в одном лице), который в соответствии с частью 3 статьи 80 Конституции РФ определяет основные направления внешней политики государства и в соответствии с частью 4 статьи 80, как глава государства, представляет Российскую Федерацию в международных отношениях. Доминирующее положение Президента РФ в системе российских органов государственной власти осуществляющих полномочия по реализации международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) публичной власти, основано на том, что он в силу части 2 статьи 80 Конституции РФ принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации и гарантирует независимость и государственную целостность России.

Его обязанности как доминирующего субъекта международно-правовой публичной власти на территории Российской Федерации закреплены в ряде статей Основного Закона РФ. Так, в частности, в соответствии с пунктом «м» статьи 83 Конституции РФ Президент Российской Федерации, осуществляя полномочия органа международной публичной власти, назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. В соответствии со статьёй 86 Конституции РФ Президент Российской Федерации:

- а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
- в) ведёт переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;
- г) подписывает ратификационные грамоты;
- д) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нём дипломатических представителей.

Значительный объём работы по реализации функций международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) публичной власти выполняет Правительство Российской Федерации, которое в соответствии с пунктом «д» части 1 статьи 114 Конституции РФ осуществляет меры по реализации внешней политики Российской Федерации. Более подробно его полномочия в сфере функционирования международно-правовой публичной власти определены статьёй 25 федерального конституционного закона

от 6 ноября 2020 года «О Правительстве Российской Федерации», в соответствии с которой Правительство РФ обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; заключает в пределах своих полномочий международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории; оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности; осуществляет регулирование и государственный контроль в области внешнеэкономической деятельности, а также в области международного научного, научно-технического и культурного сотрудничества.

Активную деятельность по реализации международных правовых норм осуществляют функциональные исполнительные органы государственной власти Российской Федерации, в числе которых в монографической и учебной литературе чаще всего выделяют такие органы государственной власти как Конституционный и Верховный Суды РФ, Генеральная прокуратура РФ, Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков и другие.

В организации осуществления функций публичной международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) власти исключительно важную роль играет Конституционный Суд Российской Федерации [4], который в соответствии с пунктом «г» части 2 статьи 125 Конституции РФ по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой сенаторов Российской Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; а также в соответствии с пунктом «б» части 5 со значком 1 статьи 125 Конституции РФ «в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации». Примером реализации Конституционным Судом РФ своей прерогативы по защите Основного Закона в отношениях между Российской Федерацией и межгосударственными органами является постановление Конституционного Суда РФ № 21-П от 14 июля 2015 года о возможности неисполнения решений ЕСПЧ в случае, если они основаны на истолковании Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое противоречит Конституции Российской Федерации.

Особое место среди исполнительных органов Российского государства, реализующих международно-правовые нормы, занимает Министерство иностранных дел. В соответ-

ствии с «Положением о Министерстве иностранных дел Российской Федерации», утвержденным указом Президента РФ №865 от 11 июля 2004 года в редакции от 17 сентября 2020 года это министерство для реализации своих специализированных полномочий (Положение содержит 70 таких полномочий) наделено эффективными правами, реализуя которые оно вправе:

1) вносить на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства РФ предложения о разработке проектов законодательных актов по вопросам внешней политики Российской Федерации и дипломатической службы;

2) осуществлять контроль за соответствием законодательству РФ и международно-правовым нормам проектов международных договоров Российской Федерации;

3) обеспечивать в пределах своей компетенции контроль за соответствием нормативных правовых актов Российской Федерации ее международным обязательствам;

4) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации издавать нормативные правовые акты и иные документы, обязательные для исполнения другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также организациями, независимо от их организационно-правовой формы и ведомственной подчиненности, при осуществлении ими в пределах своей компетенции международных контактов;

5) докладывать Президенту или Правительству Российской Федерации о действиях органов государственной власти и должностных лиц, влекущих за собой несоблюдение принципа единства внешней политики Российской Федерации, или невыполнение международных обязательств Российской Федерации либо законодательства о международных договорах Российской Федерации;

6) в случае, если деятельность находящихся за рубежом представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, российских государственных учреждений, организаций и предприятий противоречит установленному порядку, вносить соответствующие предложения Президенту РФ и в Правительство РФ;

7) запрашивать и получать от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также от организаций, независимо от их подчиненности, документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции МИДа России вопросам;

8) образовывать координационные и совещательные органы (советы, комиссии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;

9) образовывать научно-консультативные, методические и экспертные советы в целях выработки научно обоснованных предложений по вопросам внешней политики Российской Федерации;

10) совершать иные предусмотренные Положением действия.

Органы государственной власти Российской Федерации, осуществляющие функции международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) власти, в своей деятельности руководствуются конституционными правилами, которые определяют направления реализации внешней политики России. В соответствии с первым предложе-



нием статьи 79 Конституции РФ Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечёт ограничение прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. В соответствии со статьёй 79 со значком 1 «Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства».

Неотъемлемой составной частью действующей юридической базы деятельности органов российского государства, осуществляющих публичную международно-правовую власть, являются общепризнанные принципы международного права, под которыми понимаются основополагающие императивные нормы международного права, признаваемые всеми государствами и отклонение от которых недопустимо. В качестве таких принципов признаются и принимаются следующие правила: 1) суверенное равенство государств, 2) невмешательство во внутренние дела, 3) равноправие и самоопределение народов, 4) неприменение силы или угрозы силой, 5) мирное урегулирование споров, 6) нерушимость границ, 7) территориальная целостность государств, 8) уважение прав человека и основных свобод, 9) сотрудничество государств и 10) добросовестное выполнение международных обязательств [5, с. 158-170].

При применении норм международных договоров Российской Федерации все органы государственной власти, как субъекты публичной международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) власти, должны следовать тем же правилам, которые определены для федеральных судов постановлением Пленума Верховного Суда РФ №5 от 10 октября 2003 года «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

В данном постановлении говорится, что, решая вопрос о возможности применения договорных норм международного права, суды (а, следовательно, и другие органы государственной власти) должны исходить из того, что международный договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами. При отсутствии такого положения или договоренности договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора (статья 24 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года).

Судам (а также и другим органам государственной власти) надлежит иметь в виду, что международный договор подлежит применению, если Российская Федерация в лице компетентных органов государственной власти выразила согласие на обязательность для нее международного договора посредством одного из действий, перечисленных в статье 6 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» (путем подписания договора; обмена документами, его образующими; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; любым иным способом, о котором условились договаривающиеся стороны), а также при условии, что указанный договор вступил в силу для Российской Федерации (например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод была ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ, а вступила в силу для Российской Федерации 5 мая

1998 года — в день передачи ратификационной грамоты на хранение Генеральному секретарю Совета Европы согласно статье 59 этой Конвенции).

Исходя из смысла частей 3 и 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, части 3 статьи 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» судами (и другими органами государственной власти) непосредственно могут применяться те вступившие в силу международные договоры, которые были официально опубликованы в Собрании законодательства Российской Федерации, в Бюллетене международных договоров, размещены на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) в порядке, установленном статьей 30 указанного Федерального закона. Международные договоры Российской Федерации межведомственного характера публикуются по решению федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов.

В этом же постановлении Пленума Верховного Суда РФ сказано, что международные договоры СССР, обязательные для Российской Федерации как государства — продолжателя Союза ССР, опубликованы в официальных изданиях Совета Министров (Кабинета Министров) СССР. Тексты указанных договоров публиковались также в сборниках международных договоров СССР, но эта публикация не являлась официальной. Официальные сообщения Министерства иностранных дел Российской Федерации о вступлении в силу международных договоров, заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства Российской Федерации, подлежат опубликованию в том же порядке, что и международные договоры (статья 30 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»).

## **2) Органы международных организаций (межгосударственные органы)**

Международные организации, как международные юридические лица, осуществляют свои функции через свои органы.

Органы международных организаций, как правило, создаются на основе специального учредительного акта (чаще всего устава) или отдельного международного договора, либо по решению других органов этой международной организации.

Для достижения целей и задач международной организации они наделяются разнообразными компетенциями, такими как: директивные, административные или судебные. По людскому составу они могут состоять из глав государств, дипломатов или специалистов, избираемых в личном качестве. Исключительной особенностью органов международных организаций является эксклюзивное базовое требование, в соответствии с которым их деятельность с позиции юридической квалификации рассматривается как деятельность и решения соответствующей организации.

При рассмотрении общей характеристики органов международных организаций, как органов международной правовой публичной власти, нельзя не обратить внимание на то, что в сфере внешнеполитической деятельности Российской Федерации активно используются понятия «орган международной организации» и «межгосударственный орган». Так, термин «орган международной организации» использован в части 1 статьи 67 со значком 1, которая устанавливает, что Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях и их органах. Термин «межгосударствен-

ный орган» применён в действующей (новой) редакции статьи 79 Конституции РФ, которая предусматривает особый порядок действия решений органов международно-правовой (межгосударственной, надгосударственной) публичной власти на территории Российской Федерации, основанный на принципе недопустимости посягательства на государственный суверенитет России. Содержащаяся в этой статье формула гласит, что «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Термин «органы международных организаций» используется и в текущем законодательстве, как, например, в пункте 18 статьи 6 «Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации», утверждённом указом Президента РФ №865 от 11 августа 2004 года. Соответственно сравнительный правовой анализ действующих правовых норм по вопросу терминологического обозначения органов международных организаций даёт основания считать, что в правотворческой практике Российской Федерации термины «орган международной организации» и «межгосударственный орган» применяются как равнозначные по своему юридическому смыслу.

В сфере функционирования органов международных организаций (межгосударственных органов), как органов международно-правовой публичной власти, действующих на территории России, заслуживают отдельного внимания отношения между Российской Федерацией и Европейским судом по правам человека. Европейский суд по правам человека является надгосударственным судебным органом, который уполномочен рассматривать жалобы на нарушения Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ). По рассмотренным жалобам ЕСПЧ принимает обязательные для исполнения решения. Поскольку Россия является участником Совета Европы и ратифицировала Европейскую конвенцию по правам человека (хотя и не полностью), решения Европейского суда по правам человека обязательны для исполнения Россией. И в настоящее время практически все решения этого суда в адрес России исполнены. Однако, следует иметь в виду, что 14 декабря 2015 года в федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены изменения. Конституционный Суд РФ получил право рассматривать вопрос о возможности или невозможности исполнения решения ЕСПЧ по жалобе против России с точки зрения высшей юридической силы Конституции РФ. Это стало переломным моментом в вопросе, признает ЕСПЧ Россия, или не признает, то в какой части, и на каком основании. Практически сразу же, в апреле 2016 года, Конституционный Суд РФ разрешил не исполнять решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» в части внесения изменений в законодательство и восстановления прав заявителя [6]. Затем, спустя год, Конституционный Суд РФ заблокировал решение ЕСПЧ по «делу ЮКО-Са» в части выплаты компенсации в размере €1,866 млрд.

Создание органов международных организаций и определение их правового статуса во всех случаях является одной из главных задач при образовании любого международного альянса государств. Это находит своё отражение в том, что описание институциональной структуры является важной частью учредительных договоров международных организаций. Так, около половины глав и статей Устава ООН посвящены шести органам ООН (главы III-V, X, XIII-XV). Аналогичным образом, в статьях 13-19 Договора о Европейском Союзе определяются институты ЕС, а в большей части этого договора обсуждаются вопросы организационного характера.

Несмотря на то, что организационная структура в большинстве учредительных документов занимает весьма значительное место, международные организации существенно различаются как по составу, так и по структуре своих органов. Это обуславливает необходимость классификации органов международных организаций.

В современной науке международного права принято выделять следующие виды органов международных организаций: А) пленарные органы международных организаций, Б) исполнительные органы международных организаций, В) административные органы международных организаций, Г) судебные, арбитражные органы международных организаций.

А) *Пленарные органы международных организаций* основаны на принципе суверенитета государств-участников, поэтому в их состав входят представители всех членов организации, которые действуют в соответствии с инструкциями своих правительств. В состав этих могут также входить наблюдатели из числа представителей государств и международных организаций, не обладающих полноправным членством.

Однако, несмотря на возрастающую роль, которую негосударственные субъекты играют в международных организациях, в большинстве их пленарных органов, таких как Генеральная Ассамблея ООН или Совет министров ЕС, представлены только правительства.

Несмотря на разные названия этих органов: ассамблея, конференция, конгресс и так далее, все они на своих заседаниях обсуждают и решают примерно одинаковый круг вопросов:

- 1) определение общей политики организации, ее принципов;
- 2) принятие проектов конвенций и рекомендаций;
- 3) бюджетные и финансовые вопросы;
- 4) пересмотр устава и принятие поправок к нему;
- 5) вопросы, связанные с членством в организации, — прием, исключение, приостановление прав и привилегий и др.

При этом процедуры принятия решений в пленарных органах различны. В некоторых международных организациях решения принимаются на основе консенсуса, как, например, в Совете НАТО, но в большинстве организаций проводится голосование, как, например, в Генеральной Ассамблее ООН.

Процедуры голосования в пленарных органах также отличаются большим разнообразием, как по количеству голосов, необходимых для принятия решения, так и по относительному весу голосов различных членов. Если в Генеральной Ассамблее ООН каждое государство имеет один голос, то в пленарных органах ЕС, МВФ и Всемирного банка удельный вес голосов каждого члена зависит от численности населения либо экономической мощи государства.

Конкретизировать представление о пленарном органе международной организации можно на примере такой международной организации как Евразийский экономический союз. Пленарным органом Евразийского экономического союза является Высший Совет. В состав Высшего совета входят главы государств-членов либо главы правительств государств-членов, если в соответствии с законодательством своего государства они наделены полномочиями принимать решения по вопросам, входящим в компетенцию Высшего совета.

Заседания Высшего совета проводятся не реже 1 раза в год. Для решения неотложных вопросов деятельности Союза по инициативе любого из государств-членов или Председателя Высшего совета могут созываться внеочередные заседания Высшего совета. Руко-



водит заседанием Высшего совета Председатель Высшего совета, который ведет заседания Высшего совета; организует работу Высшего совета; осуществляет общее руководство подготовкой вопросов, представляемых на рассмотрение Высшего совета.

В случае досрочного прекращения полномочий Председателя Высшего совета новый член Высшего совета от председательствующего государства-члена осуществляет полномочия Председателя Высшего совета в течение оставшегося срока.

В заседаниях Высшего совета по приглашению Председателя Высшего совета могут участвовать члены Совета Комиссии, Председатель Коллегии Комиссии и иные приглашенные лица. Вопрос о присутствии аккредитованных представителей средств массовой информации на заседаниях Высшего совета решается Председателем Высшего совета.

Высший совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза. В процессе решения этих вопросов Высший совет осуществляет следующие основные полномочия:

- 1) определяет стратегию, направления и перспективы формирования и развития Союза и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза;
- 2) утверждает состав Коллегии Комиссии, распределяет обязанности между членами Коллегии Комиссии и прекращает их полномочия;
- 3) назначает Председателя Коллегии Комиссии и принимает решение о досрочном прекращении его полномочий;
- 4) назначает по представлению государств-членов судей Суда Союза;
- 5) утверждает Регламент работы Евразийской экономической комиссии;
- 6) утверждает бюджет Союза, Положение о бюджете Евразийского экономического союза и отчет об исполнении бюджета Союза;
- 7) определяет размеры (шкалу) долевых взносов государств-членов в бюджет Союза;
- 8) рассматривает по предложению государства-члена вопросы, касающиеся отмены или изменения решений, принятых Межправительственным советом или Комиссией.
- 9) рассматривает по предложению Межправительственного совета или Комиссии вопросы, по которым при принятии решения не был достигнут консенсус;
- 10) обращается с запросами к Суду Союза;
- 11) утверждает порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера судей Суда Союза, должностных лиц и сотрудников Аппарата Суда Союза, а также членов их семей;
- 12) определяет порядок принятия в Союз новых членов и прекращения членства в Союзе;
- 13) принимает решение о предоставлении или об аннулировании статуса наблюдателя или статуса государства-кандидата на вступление в Союз;
- 14) утверждает Порядок осуществления Евразийским экономическим союзом международного сотрудничества;
- 15) принимает решения о переговорах с третьей стороной от имени Союза, в том числе о заключении с ней международных договоров Союза и наделении правом вести переговоры, а также о выражении согласия Союза на обязательность для него международного договора с третьей стороной, прекращении, приостановлении или о выходе из международного договора;

16) утверждает общую штатную численность органов Союза, параметры представленности должностных лиц из числа граждан государств-членов в органах Союза, направляемых по представлению государств-членов на конкурсной основе;

17) утверждает порядок оплаты труда членов Коллегии Комиссии, судей Суда Союза, должностных лиц и сотрудников органов Союза;

18) утверждает Положение о внешнем аудите (контроле) в органах Евразийского экономического союза;

19) рассматривает результаты проведенного внешнего аудита (контроля) в органах Союза;

20) утверждает символику Союза;

21) дает поручения Межправительственному совету и Комиссии;

22) принимает решения о создании вспомогательных органов по соответствующим направлениям;

23) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза.

*Б) Исполнительные органы международных организаций* создаются в структуре соответствующих организаций для проведения систематической работы. Они представляют собой более узкие по составу оперативные органы управления, которые называются совет, комитет, президиум и так далее. Главная задача этих органов состоит в том, чтобы осуществлять политику и программу, которые определены пленарным органом, и контролировать работу постоянного секретариата организации.

Для эффективной работы международной организации решающее значение имеет разделение полномочий между пленарным и исполнительным органом, поэтому исполнительный орган часто получает очень существенные полномочия. Это позволяет принимать решения оперативно и квалифицированно.

Особенно важным для исполнительных органов является процесс формирования их состава, так как от этого зависит учёт интересов всех государств-участников организации, а соответственно и полнота выполнения решений. Поэтому на практике они формируются на основе определённых принципов, таких как справедливое географическое представительство; учёт специфических интересов; равное представительство групп государств с несовпадающими интересами; наибольший финансовый вклад и другие. Например, Исполнительный совет Международного валютного фонда состоит из 24 исполнительных директоров. Пять исполнительных директоров назначаются государствами-членами с пятью крупнейшими квотами (в настоящее время это США, Япония, Германия, Франция и Великобритания), а 19 избираются остальными государствами-членами.

О деятельности исполнительного органа международной организации можно конкретной судить на примере Евразийского экономического союза.

Исполнительный орган Евразийского экономического союза — Межправительственный совет, состоящий из глав правительств государств-членов.

Заседания Межправительственного совета проводятся по мере необходимости, но не реже 2 раз в год. Для решения неотложных вопросов в деятельности Союза по инициативе любого из государств-членов или Председателя Межправительственного совета могут созываться внеочередные заседания Межправительственного совета. Заседания проводятся под руководством Председателя Межправительственного совета, который ведет

заседания Межправительственного совета; организует работу Межправительственного совета; осуществляет общее руководство подготовкой вопросов, представляемых на рассмотрение Межправительственного совета. В случае досрочного прекращения полномочий Председателя Межправительственного совета новый член Межправительственного совета от председательствующего государства-члена осуществляет полномочия Председателя Межправительственного совета в течение оставшегося срока. В заседаниях Межправительственного совета по приглашению Председателя Межправительственного совета могут участвовать члены Совета Комиссии, Председатель Коллегии Комиссии и иные приглашенные лица.

Межправительственный совет осуществляет следующие основные полномочия:

- 1) обеспечивает реализацию и контроль за исполнением настоящего Договора, международных договоров в рамках Союза и решений Высшего совета;
- 2) рассматривает по предложению Совета Комиссии вопросы, по которым при принятии решения в Совете Комиссии не достигнут консенсус;
- 3) дает поручения Комиссии;
- 4) представляет Высшему совету кандидатуры членов Совета и членов Коллегии Комиссии;
- 5) одобряет проекты бюджета Союза, Положения о бюджете Евразийского экономического союза и отчета об исполнении бюджета Союза;
- 6) утверждает Положение о ревизии финансово-хозяйственной деятельности органов Евразийского экономического союза, стандарты и методологию ревизий финансово-хозяйственной деятельности органов Союза, принимает решения о проведении ревизий финансово-хозяйственной деятельности органов Союза и определяет сроки их проведения;
- 7) рассматривает по предложению государства-члена вопросы, касающиеся отмены или изменения принятых решений Комиссии, либо, в случае недостижения согласия, вносит их на рассмотрение Высшего совета;
- 8) принимает решение о приостановлении действия решений Совета или Коллегии Комиссии;
- 9) утверждает порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов Коллегии Комиссии, должностных лиц и сотрудников Комиссии, а также членов их семей;
- 10) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза.

*В) Административные органы международных организаций* — постоянно действующие организационные структуры, которые являются необходимой составной частью системы управления любой международной организацией.

Состав сотрудников секретариатов набирается в соответствии с квотами, установленными для государств-членов; работают они на контрактной основе. В отличие от членов пленарных собраний и исполнительных органов сотрудники секретариата, как правило, не являются представителями государств-членов и несут ответственность только перед самой организацией.

По общему правилу административный орган осуществляет исключительно технические функции: а) обеспечивает реализацию принятых программы и политических уста-

новок, принятых пленарными и исполнительными органами; б) координирует работу постоянно действующих рабочих органов организации; в) собирает и подготавливает справочную информацию по различным проблемам; г) осуществляет перевод выступлений и документов; д) организует конференции; е) представляет организацию на международной арене.

Однако, не всегда секретариаты выполняют строго ограниченные административные задачи, являясь пассивными наблюдателями. Допустим, согласно статье 99 Устава ООН, Генеральный секретарь ООН уполномочен доводить до сведения Совета Безопасности любые проблемы, которые представляют угрозу международному миру и безопасности. Кроме того, выступает в качестве «арбитра» в разногласиях между государствами-членами, способствует урегулированию международных споров.

Проиллюстрировать работу административного органа международной организации можно на примере Евразийского экономического союза. Административный орган Евразийского экономического союза — Комиссия. Комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза и состоит из Совета и Коллегии.

Комиссия принимает решения, распоряжения и рекомендации. Решения, распоряжения и рекомендации Совета Комиссии принимаются консенсусом. Решения, распоряжения и рекомендации Коллегии Комиссии принимаются квалифицированным большинством или консенсусом. Перечень вопросов, принимаемых консенсусом, определяет Высший совет. При этом квалифицированное большинство составляет две трети голосов от общего числа членов Коллегии Комиссии.

Статус, задачи, состав, функции, полномочия и порядок работы Комиссии определяются отдельным приложением к Договору.

#### *Г) Судебные, арбитражные органы международных организаций.*

В предусмотренных международным договором случаях в структуре международной организации создаётся специальный судебный или арбитражный орган [7]. В его задачу входит урегулирование споров между членами организации, между организацией и ее членами или между органами организации. В редких случаях такие органы создаются для разрешения споров между организацией и ее сотрудниками.

Судебные органы состоят из лиц в личном качестве. Например, статья 2 Устава Международного суда устанавливает, что Суд должен состоять из «независимых судей, избранных, вне зависимости от их гражданства». Тем не менее на практике пять постоянных членов Совета Безопасности ООН всегда имеют своего собственного судью в Международном суде, и, кроме того, существует возможность назначения специального судьи для обеспечения того, чтобы в споре были представлены обе стороны.

Статут судебных органов международных организаций содержит положения, в соответствии с которыми судебные органы функционируют как наднациональные суды, в которых независимые судьи осуществляют обязательную юрисдикцию. Примером здесь является Апелляционный орган Всемирной торговой организации (ВТО), функции которого выполняет Генеральный совет ВТО, состоящий из представителей всех государств — членов ВТО. Стороны в этом суде не должны предварительно подтверждать своё согласие на разрешение спора данным судом. Ещё одним примером является Международный Суд ООН, решения которого в соответствии со статьёй 59 Статута Суда обязательны для участвующих в деле сторон. Эта норма созвучна положению статьи 94 Устава ООН о том,



что каждый член Организации обязуется выполнить решение Суда по тому делу, в котором он является стороной.

Чтобы более полно представить юридическую природу судебных органов международных организаций рассмотрим порядок создания и полномочия Экономического суда Содружества Независимых Государств (СНГ).

Судейский состав Экономического Суда СНГ формируется из равного числа судей от каждого государства-участника Соглашения о статусе Экономического Суда. Первоначально квота числа судей от государств-участников была установлена в количестве двух человек, но затем по решению Совета глав государств СНГ от 2 октября 2002 года число судей было уменьшено до одного от каждого государства.

В соответствии с пунктом 7 Положения об Экономическом Суде СНГ судьи избираются (назначаются) государствами-участниками в порядке, установленном ими для избрания (назначения) судей высших хозяйственных, арбитражных судов, сроком на 10 лет, на строго профессиональной основе.

Компетенция Экономического Суда определена Уставом СНГ и Положением об Экономическом Суде, который утверждён Соглашением о статусе Экономического Суда. Согласно статье 32 Устава СНГ Суд уполномочен на разрешение споров, возникающих при исполнении экономических обязательств в рамках СНГ, на толкование положений международных договоров и актов СНГ по экономическим вопросам, а также может разрешать иные споры, отнесенные к его ведению соглашениями государств — членов СНГ. В соответствии с пунктом 3 Положения об Экономическом Суде СНГ Суд разрешает межгосударственные экономические споры: возникающие при исполнении экономических обязательств, предусмотренных международными договорами СНГ, решениями Совета глав государств, Совета глав правительств СНГ и других его институтов; о соответствии нормативных и других актов государств-участников, принятых по экономическим вопросам, международным договорам и иным актам СНГ. Соглашениями государств — участников СНГ к ведению Экономического Суда могут быть отнесены иные споры, связанные с исполнением международных договоров и принятых на их основе иных актов СНГ.

В соответствии с пунктом 5 Положения об Экономическом Суде Суд также уполномочен на толкование: международных договоров, других актов СНГ и его институтов; актов законодательства бывшего Союза ССР на период взаимосогласованного их применения, в том числе о допустимости применения этих актов, как не противоречащих международным договорам и принятым на их основе иным актам СНГ. Такое толкование осуществляется при принятии решений по конкретным делам, а также по специальным запросам.

Согласно Положению об Экономическом Суде по результатам рассмотрения спора Суд принимает решение, в котором устанавливается факт нарушения государством-участником международного договора или акта СНГ, его института, определяет меры, которые рекомендуется принять такому государству для устранения нарушения и его последствий. Государство, в отношении которого принято решение Экономического Суда СНГ, обеспечивает его исполнение. Таким образом, правовая сила решения учредительными документами Суда прямо не установлена. Однако, существует мнение о том, что решения Суда имеют обязательный характер в отношении юридической квалификации обстоятельств дела и рекомендательный — в отношении мер по устранению государством нарушения и его последствий.

## Литература

1. Устав Содружества Независимых Государств 22 января 1993 года. Ратифицирован постановлением Верховного Совета РФ от 15 апреля 1993 года №4799-1 (Устав вступил в силу для России 20 июля 1993 года // <https://docs.cntd.ru/document/1903017> (дата обращения 12.11.2020).
2. См.: Лазутин Л.А. Международное право в деятельности органов прокуратуры // Российский юридический журнал. 1999. №2; Лукашук И.И. О применении международного права судами России // Государство и право. 1994. №2; Ляхов Е. Г., Кузьмина М. Н. Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации и международное право // Московский журнал международного права. 1997. №2
3. См.: Яковлев И. И. Международный орган по морскому дну. М., 1986; Рабцевич О.И. Органы международной уголовной юстиции. М., 2008; Лукьянцев Г.Е. К вопросу о повышении эффективности функционирования договорных органов по правам человека (теоретические и практические аспекты) // Государство и право. 2007. №10.
4. Зорькин В. Д. Конституционный Суд России в европейском правовом поле // Журнал Российского права. 2005. №3.
5. См.: Международное право: учебник. Отв. Редактор Г. В. Игнатенко и О.И. Тиунов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2009. С. 158 — 170.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 №12-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-19042016-n/> (дата обращения 20.12.2020)
7. Клеандров М. И. Международные суды. Тюмень. 2000; Туманов В. А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. М., 2001.

*Электронное научное издание*

**Югов** Анатолий Александрович

**ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ**

Выпускающий редактор Е. И. Осянина  
Подготовка оригинал-макета П. Я. Бурьянов

Подписано к использованию 23.04.2021. Формат 60x84/8. Усл. печ. л. 14,41. Заказ 1291.

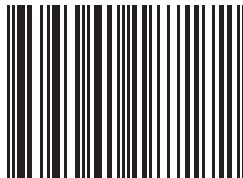
Издательство «Бук». 420029, г. Казань, ул. Академика Кирпичникова, д. 25.



**БУК**

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
[www.bukbook.ru](http://www.bukbook.ru)

ISBN 978-5-00118-717-2



9 785001 187172