

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

FEDERAL LEVEL OF PUBLIC AUTHORITY IN RUSSIA: LEGAL FRAMEWORK

I. Uporov

Summary. The institute of public authority of the federal level is considered from the point of view of its legal regulation. The relevant legal acts, scientific works on this issue are analyzed. Attention is focused on the norms of the Constitution of Russia, which are linked to the characteristics of federal public authorities. It is noted that with the adoption of the constitutional amendments of 2020, the legal regulation of the federal government has become more systematic, but a number of positions need additional reflection and legislative clarification.

Keywords: public authority, Constitution, state, separation of powers, jurisdiction, powers, legal acts.

Уповор Иван Владимирович

*Доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор
Краснодарский университет МВД России
uporov@list.ru*

Аннотация. Рассматривается институт публичной власти федерального уровня с точки зрения его правового регулирования. Анализируются соответствующие юридические акты, научные труды по данной проблематике. Внимание акцентируется на нормах Конституции России, которые увязываются с характеристиками федеральных органов публичной власти. Отмечается, что с принятием конституционных поправок 2020 г. правовое регулирование федеральной власти стало более системным, но ряд позиций нуждается в дополнительном осмыслении и законодательном уточнении.

Ключевые слова: публичная власть, Конституция, государство, разделение властей, предметы ведения, полномочия, правовые акты.

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

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

Исходным актом является Конституция России [1], где в ст. 10 указывается, что государственная власть осуществляется на основе разделения на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Здесь отме-

ченная «государственная власть» относится к органам публичной власти федерального уровня и регионального уровня (уровня субъектов Федерации), что закрепляется в ч. 1 и 2 ст. 11 Конституции России (на третьем уровне публичной власти, то есть, на муниципальном уровне, разделение властей имеет свою специфику). В целом правовые акты, регулирующие деятельность органов публичной власти федерального уровня, могут быть представлены в следующем перечне: Конституция России; федеральные конституционные законы; федеральные законы; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; акты министерств и других органов (ведомств) исполнительной власти.

Ключевым праворегилирующим актом применительно к федеральным органам публичной власти является Конституция России, что вполне естественно, учитывая, что Конституция России является общегосударственным актом, в котором по определению должны определяться статусные характеристики прежде всего и в основном общегосударственных органов публичной власти, в данном случае — федеральных органов, учитывая, что Россия является федеративным государством. Но, как видно из представленного перечня, Конституцией России не ограничивается регулирование федеральных органов публичной власти. Законы и подзаконные акты в данной сфере общественных отношений после принятия Конституции России стали издаваться сформиро-

ванными органами публичной власти согласно конституционным учредительным положениям (Конституция России имеет учредительный характер, в частности, был создан новый орган публичной власти федерального уровня в виде Федерального Собрания, а другие органы, хотя и функционировали ранее, но были переформатированы, получив измененный статус).

Следует заметить далее, что согласно ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции России народ в нашей стране является единственным источником власти, которую народ осуществляет непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В этой же ст. 3 говорится о том, что высшим непосредственным выражением власти народа Конституция России называет референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3). Соответственно акты, принимаемые на референдуме федерального уровня, также могут быть источником правовых норм, регулирующих статус органов публичной власти федерального уровня. Однако референдумы федерального уровня в России проводятся редко — последний состоялся в марте 1993 г. Помимо референдума, имеется практика (также редкая), когда проводится голосование — так, Конституция России 1993 г. принималась «всенародным голосованием», а конституционные поправки 2020 г. — «всероссийским голосованием». В обоих случаях при этом в России действовали законы о референдуме. Но, например, в 1993 г. в силу политических соображений в рамках имевшего тогда в России острого противостояния ведущих политических сил (с одной стороны — Президента РФ Б.Н. Ельцина и его сторонников, а с другой стороны — Вице-Президента А.В. Руцкого, руководства Верховного Совета РФ и их сторонников), проводились не «референдумы», а «голосования».

Такой подход вызывает дискуссии в научно-правовой литературе (работы Р.Э. Адыгезаловой, Р.М. Дзидзоева, А.А. Магомедовой, С. Манжосова, Д.Ш. Пирбудаговой, Е.А. Соколовой, М.В. Соколова, И.А. Старостиной и др.), и прежде всего по вопросу об обязательности принимаемых путем «голосования» решений. Консенсуса пока не найдено. Между тем в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (2004 г.) и в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (2002 г.) достаточно четко отрегулирован институт референдума федерального уровня, в то время как институт всероссийского голосования законодательной четкости не имеет, и его использование в таком виде для решения столь важных для страны вопросов, включая регулирование публичной власти, представляется неправильным.

В Конституции России нормы, регулирующие статус органов публичной власти федерального уровня, содер-

жатся в во всех главах, за исключением последней (глава 1 — «Основы Конституционного строя», глава 2 — Права и свободы человека и гражданина», глава 3 — «Федеративное устройство», глава 4 — «Президент Российской Федерации», глава 5 — «Федеральное Собрание», глава 6 — «Правительство Российской Федерации», главе 7 — «Судебная власть и прокуратура», глава 8 — «Местное самоуправление»). Как видно, в абсолютном большинстве глав (в 8 из 9) Конституции России так или иначе отражается правовое положение федеральных органов публичной власти.

При этом конституционно-правовое регулирование осуществляется двумя основными блоками конституционно-правовых норм. В первом блоке определяются общие принципы формирования, функционирования, предметы ведения федеральных органов публичной власти, основы их взаимодействия с органами публичной власти субъектов Федерации и органами публичной власти муниципальных образований. Соответствующие правовые нормы закреплены в Конституции России, поскольку, как отмечалось, этот акт имеет общегосударственный масштаб, и иного акта, где бы содержались общие принципы организации федеральных органов публичной власти, в российской государственно-правовой системе в настоящее время нет. Во втором блоке раскрываются функции и полномочия конкретных органов федеральных органов публичной власти, которые изначально указываются в ч. 1 ст. 11 Конституции России (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Государственная Дума и Совет Федерации), Правительство РФ, суды РФ) и затем раскрываются в отдельных главах Конституции России.

Возвращаясь к первому блоку, отметим, что, как отмечалось, выборы (наряду с референдумом) являются высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 2 ст. 3 Конституции России). Соответственно и публичная власть на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) появляется и функционирует на основе выборов. На федеральном уровне граждане (избиратели) непосредственно избирают Президента РФ, а также депутатов Государственной Думы ФС РФ. Эти избранные народом властные структуры определяют правовые основы для формирования и функционирования органов публичной власти всех уровней, и в наибольшей степени — федеральных органов публичной власти, что осуществляется путем издания соответствующих федеральных конституционных законов, федеральных законов и указов Президента РФ, например, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (2020 г.), ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (1996 г.), Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (2020 г.), Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутрен-

них дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (2016 г.) и др.

В свою очередь, сформированные таким образом федеральные органы публичной власти издают подзаконные акты, определяющие статус нижестоящих органов публичной власти федерального уровня, а также регулирующие организацию своей внутренней деятельности по непосредственному осуществлению установленных полномочий, например, Постановление Правительства РФ «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» (2004 г.), Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации на учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (2017 г.), Регламент Государственной Думы (1998 г.) и др.

Такой подход имеет четкое конституционное закрепление — так, в ст. 71 Конституции России, где определяются предметы ведения Российской Федерации (федерального центра), в п. «г» указывается, что к таковым относятся: «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти» [1].

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

Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции России «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий» [1]. Разграничение предметов ведения и полномочий представляет довольно сложную проблему, учитывая, что в Конституции России использован «остаточный» принцип для определения предметов ведения и полномочий субъектов Федерации (ст. 73 Конституции России), который и является наиболее дискуссионным. В начале 1990-х гг. в России в этом контексте стала использоваться такая правовая форма, как федеративный договор, которым был введен институт совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации. После принятия Конституции России договорная форма стала конституционной.

Однако в практике федеративные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий федеральных органов публичной власти и органов публичной власти субъектов Федерации не нашли широкого применения (очевидно, ввиду стабилизации социально-экономической ситуации в стране после распада СССР), соответственно заключенные ранее договора после истечения срока действия утратили юридическую силу, и сейчас конституционные нормы (ст. 71, 72, 73 Конституции России) являются важнейшей правовой основой в вопросе о рассматриваемом разграничении полномочий (по данной проблематике имеются соответствующие работы [2; 3]). Этому способствуют и конституционные поправки 2020 г., согласно которым, в частности, все органы публичной власти (федеральные, региональные, муниципальные) составляют «единую систему публичной власти» (ч. 3 ст. 132 Конституции России), причем термин «публичная власть» в конституционный текст введен впервые, на что обращают внимание многие авторы [4; 5 и др.]. Данная новелла вызвала дискуссию в правовой литературе, в частности, это касается публично-властных полномочий Центрального Банка РФ, который согласно ч. 2 ст. 75 Конституции России свои функции осуществляет независимо от других органов государственной власти, что дает основанием ряду авторов (например, Н.А. Тарабану) считать ЦБ РФ в качестве органа государственной власти [6]; данная точка зрения, высказанная и ранее, уже длительное время остается неоднозначной. Равным образом это касается и выведения государственных корпораций за пределы системы единой публичной власти [7].

Отметим еще другие позиции из первого блока конституционных норм о федеральных органах публичной власти. Так, в ст. 18 Конституции России закрепляется то, что составляет «смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» [1], а именно — «права и свободы человека и гражданина». Этот тот принцип, который относится к органам публичной власти всех трех уровней — федерального, регионального и муниципального.

Другие принципы такого типа определены следующим образом: в ч. 2 ст. 15 Конституции России, где применительно к органам государственной власти и органам местного самоуправления указывается, что они «обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» [1]; в ч. 2 ст. 24 Конституции России, согласно которой «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не пред-

усмотрено законом» [1]; в ч. 2 ст. 32 Конституции России, согласно которой российские граждане «имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления» [1]; в ч. 2 ст. 40 Конституции России, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления «поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище» [1]. При этом именно на федеральном уровне соответствующие органы публичной власти являются своеобразными «локомотивами», которые определяют для органов публичной власти нижестоящих уровней соответствующие параметры и ориентиры.

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

Наконец, еще две позиции из первого блока праворегулирующих конституционных норм определены в главе 8 Конституции России. В обоих случаях соответ-

ствующие нормы относятся к «органам государственной власти», к которыми, напомним, являются как федеральные органы публичной власти, так и органы публичной власти субъектов Федерации (ч. 1 и 2 ст. 11 Конституции России). Так, согласно новой ч. 1.1 ст. 131 Конституции России, введенной конституционными поправками 2020 г., «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» [1], а в ст. 131 говорится о том, что органы государственной власти при осуществлении публичных функций во взаимодействии с органами местного самоуправления должны гарантировать последним компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения указанных функций. Вместе с тем нужно заметить, что с местным самоуправлением взаимодействуют, как правило, органы публичной власти субъектов Федерации, и в целом вопрос взаимодействия федеральных органов публичной власти с органами местного самоуправления «через голову» органов публичной власти субъектов Федерации требует своего дополнительного теоретического обоснования и законодательного уточнения.

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

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.05. 2023 г.) .
2. Железнов Б.Л., Губейдуллин Р.Х. Федеративный договор 1992 года и современный российский федерализм // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 4. С. 174–178.
3. Эриашвили Н.Д. Теоретико-правовые основы развития федерализма в условиях сильной центральной власти // Образование и право. 2021. № 11. С.81–86.
4. Баранов П.П. Новеллы законодательного закрепления принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 1. С. 81–87.
5. Султанов Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. 2020. Т. 162. Кн.2. С. 9–16.
6. Тарабан Н.А. Центральный банк Российской Федерации (Банк России) в системе органов государственной власти: конституционно-правовые основы организации и деятельности // Финансовое право. 2017. № 6. С. 44–47.
7. Спиридонов П.Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 29–34.

© Упоров Иван Владимирович (uporov@list.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»