

**СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
КАК ПОДОТРАСЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ**

**Акопов  
Леонид  
Владимирович** доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой «Основы правоведения»,  
Донской государственной технической университет  
(344010, Россия, Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1).  
E-mail: norin.gospravo@yandex.ru

**Аннотация**

*Статья посвящена обоснованию специальной подотрасли конституционного права России, а именно – конституционной системе федеральных органов государственной власти, включающей в себя такие подсистемы (институты), как: институт Президента России, Парламента, Правительства, высших судов и прокуратуры страны. Автор утверждает, что федеральные органы государственной власти в их системном единстве выступают непоколебимым условием обеспечения действенности государственно-го аппарата и конституционного правопорядка.*

**Ключевые слова:** Конституция России, система федеральных органов государственной власти, Президент России, Федеральное Собрание, Правительство России, Конституционный Суд, Верховный Суд, Прокуратура, принцип разделения властей, конституционное право, подотрасли и институты конституционного права Российской Федерации.

Анализируя конституционные основы организации государственной власти, Н.М. Колосова выделяет в качестве институтов федеральных органов государственной власти Президента Российской Федерации, институт законодательной власти, Правительство Российской Федерации и институт судебной власти [1, с. 273]. Такой институциональный подход вполне уместен в общей классификации подотраслей и институтов конституционного права России. В этом контексте нами разделяется тезис названного исследователя о том, что «исходя из норм Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип разделения властей, и соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо стремиться к исключению возможности концентрации власти у одного государственного органа и к обеспечению как самостоятельного, ответственного функционирования каждой из ветвей власти, так и к их оптимальному взаимодействию» [1, с. 274].

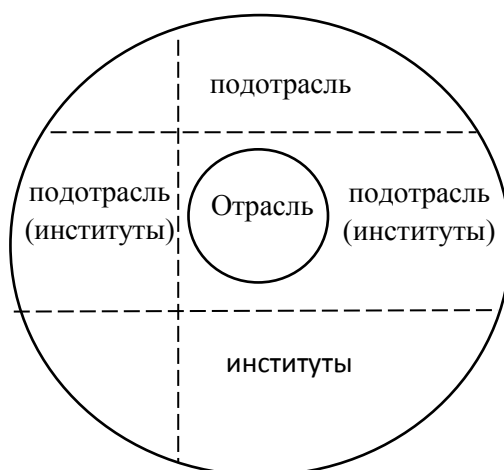
Вместе с тем, принимая во внимание конституционную «клаузулу» об установлении системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, а также о формировании федеральных органов государственной власти в качестве исключительных предметов ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «г»), следует внести большую ясность в понятие и построение общей системы (метасистемы) федеральных органов государственной власти, отвечающих теории системного подхода и функционально-структурному аналитическому методу.

Такого рода парадигма, по нашему мнению, может быть креативно реализована при обосновании как внешнего оформления, так и внутренней структуры одной из важнейших подотраслей российского конституционного права.

Как верно отмечено С.И. Носовым: «В юридической литературе нет единого мнения относительно системы институтов конституционного права. Распространенной является позиция, согласно которой система институтов основывается на структуре Конституции Российской Федерации» [1, с. 19].

Вместе с тем, по мнению И. А. Конюховой, система государственной власти относится к институтам конституционного права в их системном единстве [1, с. 191].

На наш взгляд, названные тезисы не вполне отвечают методологии системного подхода. Дело в том, что под системой институтов конституционного права в широком (пространном) ее понимании можно подразумевать саму отрасль конституционного права, а в узком (тесном) представлении она может быть отнесена и к отдельно взятой подотрасли конституционного права. Следовательно, необходимо внести ясность в соответствующие трактовки. Полагаем, что не следует в указанном контексте переусложнять категориальный аппарат и принять за основу логически приемлемую (хотя бы и формально) следующую архитектуру отрасли конституционного права, а именно:



**Рис. 1. Схема построения отрасли конституционного права России**

Таким образом, определенные однородные группы конституционно-правовых норм образуют подинституты и институты конституционного права; ассоциированные и увязанные между собой институты объединяются в соответствующие подотрасли конституционного права (его подсистемы). Наконец, взаимодействующие и интегрирующиеся друг с другом подотрасли в рамках метасистемы формируют целостную и единую отрасль конституционного права. Каждый из институтов и каждая из подотраслей конституционного права обладает общесистемными свойствами, в том числе и эмерджентностью (интегральным эффектом).

Поясним, что в данном случае мы опираемся на модель системы науки конституционного права, предложенную Н. А. Богдановой, и обоснованную ею же формулировку одного из разделов (подсистемы) указанной системы, как-то: «конституционные основы системы государственных органов и их конституционно-правовое положение», к которым она относит, наряду с конституционно-правовыми статусами конкретных видов государственных органов, и связь таких статусов в соответствии с принципами организации государственной власти, закрепленными в конституции конкретной страны [3, с. 119, 121].

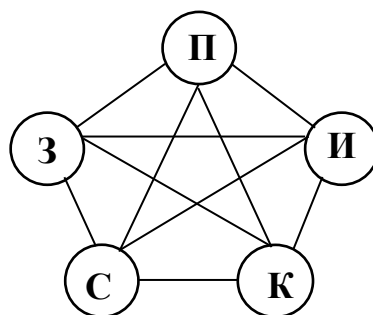
Однако, в отличие от мнения названного ученого, мы не включаем в этот раздел избирательное и парламентское право, считая их относительно самостоятельными комплексными институтами конституционного права.

Применяя метод аналогии, полагаем, что так же, как и соответствующая подсистема (раздел) общей системы науки конституционного права, система федеральных органов государственной власти современной России вполне может быть постулирована и проанализирована в качестве важной подотрасли (подсистемы) конституционного права как целостной и единой отрасли.

Исходя из вышесказанного, предлагается построение названной подотрасли понимать следующим образом. В качестве ведущего института (подсистемы) в этой подотрасли выступает конституционно-правовой институт Президента Российской Федерации как главы государства. Важными подсистемами (институтами) общей системы федеральных органов публичной власти являются конституционно-правовые институты трех ветвей власти: законодательной (в лице Федерального Собрания – парламента), исполнительной (в лице Правительства Российской Федерации и системы федеральных органов исполнительной власти) и судебной (в лице Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов). Наконец, в эту же систему (подотрасль) следует включить и федеральные органы контрольно-надзорной власти (в лице Прокуратуры Российской Федерации, Счетной Палаты и некоторых иных государственных органов).

Как точно резюмирует Н. М. Колосова, «в рамках конституционного принципа разделения властей единая государственная власть реализуется конституционно разделенными как по вертикали, так и по горизонтали, но взаимодействующими органами государственной власти» [1, с. 275]. «При этом, – отмечает она же, – каждый из системы федеральных органов государственной власти функционирует самостоятельно» [1, с. 275].

Здесь уместно подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации возлагает обязанность (исключительное полномочие) обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти именно на Президента Российской Федерации (статья 80, часть 2), что предопределяет ведущую роль конституционно-правового института Главы государства в политико-правовом управлении системой (подотраслью) федеральной публичной власти, включающей институты всех ее ветвей. Таким образом, построение вышеназванной подотрасли конституционного права может быть схематично изображено следующим образом (рис. 2):



**Рис. 2**

- П – конституционный институт Президента (Главы государства);
- З – институт законодательного органа власти (парламента);
- И – институт органов исполнительной (правительственной) власти;
- С – институт органов судебной власти;
- К – институт контрольно-надзорных органов власти.

Что касается проблематики федеральных органов контрольно-надзорной власти, то, как мы уже писали об этом ранее, она может и должна рассматриваться через призму конституционно-правовых отношений, исходным постулатом которых выступает принцип народовластия, а также посредством выявления взаимодействия с другими федеральными органами власти вполне определенных федеральных контрольно-надзорных органов: прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека и иных [4].

Принимая во внимание ключевое положение конституционного института Главы государства (Президента России) в качестве ведущей подсистемы общей системы федеральных органов государственной власти, рассмотрим подробнее его прерогативы в управлении указанной системой.

Как справедливо отмечал О. Е. Кутафин, значительная часть полномочий Президента Российской Федерации связана с формированием и деятельностью других федеральных органов государственной власти [5].

Первая группа таких полномочий связана с непосредственным принятием Главой государства решений о назначении руководителей федеральных органов государственной власти, а также его исключительным правом предлагать кандидатуры для замещения соответствующих государственных должностей Российской Федерации. Причем за последние пять лет перечень такого рода прерогатив Президента России существенно расширился. Несмотря на большой объем этих полномочий, полагаем важным воспроизвести некоторые из них.

Так, в соответствии со статьями 83 (пп. «а» и «б») и 111 (ч. 1) Конституции Российской Федерации Президент назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации. При этом согласно статье 111 (ч. 4) в случае трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

По предложению назначенного Председателя Правительства Российской Федерации Президент назначает всех заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, а также и освобождает их от должности (статья 83, п. «д»). Президент вправе принять императивное решение об отставке Правительства Российской Федерации (статья 83, п. «в»).

Среди тех высокопоставленных должностных лиц, которых назначает на соответствующие государственные должности и освобождает от них в согласно положениям статьи 83 Конституции Российской Федерации Президент, фигурируют также прокуроры субъектов Российской Федерации и иные прокуроры (исключая прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров), так называемые представители Российской Федерации в Совете Федерации, члены и руководители аппарата Совета Безопасности, руководители и высшие должностные лица Администрации Президента, полномочные представители Президента Российской Федерации, высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации; дипломатические представители Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, которые им назначаются и отзываются после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания.

Кроме того, Президент Российской Федерации назначает всех судей федеральных судов в установленном законодательством порядке, за исключением судей Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации (статья 83, п. «е»; статья 128).

На основании Конституции Российской Федерации Глава государства представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального Банка Российской Федерации, равно как и ставит вопрос о его освобождении от должности (ст. 83, п. «г»); представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения

на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (ст. 83, п. «е»); представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, а также вносит предложения об их освобождении от должности (ст. 83, п. «е<sup>1</sup>»).

На основании Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Президент вправе вносить в Государственную Думу свое предложение о кандидате на эту должность.

Наконец, в соответствии со статьей 7 (ч. 1) Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» именно Президент представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Счетной палаты, по его же представлению решается вопрос о досрочном освобождении от этой должности.

Президент России:

- распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (ст. 84, п. «б»);
- утверждает своими указами систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, а также положения о федеральных министерствах и ведомствах, находящихся под его непосредственным руководством;
- назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (причем в соответствии со статьей 1 (ч. 2) Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ в ред. от 28 ноября 2015 г. Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правами юридического лица);
- назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»);
- осуществляет руководство Следственным комитетом Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности Председателя Следственного комитета Российской Федерации и его заместителей, утверждает Положение о Следственном комитете (Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ в ред. от 03.08.2018 «О Следственном комитете Российской Федерации»).

Обобщая вышеуказанные prerogatives Главы государства, можно уверенно сформулировать вывод о, несомненно, руководящей роли конституционного института Президента Российской Федерации в такой подотрасли (подсистеме) конституционного права, как «Система федеральных органов государственной власти».

Одним из важнейших институтов в анализируемой подсистеме конституционного права является институт парламента (Федерального Собрания) России как общегосударственного органа законодательной власти. Современный российский парламент, по мнению Ж. И. Овсепян, относится к парламентам «с относительно определенной компетенцией» в связи с законодательными полномочиями по предметам совместного ведения (статья 72 Конституции) не только у Федерального Собрания, но и у органов законодательной власти субъектов Российской Федерации [6, с. 14 – 15].

Принимая во внимание предложенную В. Е. Чиркиным классификацию парламента по трем разновидностям («с неограниченными полномочиями, с ограниченными полномочиями и консультативные»), можно условно охарактеризовать Федеральное Собрание как парламент с «ограниченными полномочиями» [7, с. 196 – 197].

Формулируя определение института законодательной власти как совокупности конституционно-правовых норм, регулирующих статус палат российского парламента и основные направления их деятельности, Н. М. Колосова вполне обоснованно предлагает принять федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании, который мог бы определить и конкретизировать более подробно реализацию полномочий палат и

процедуры их взаимодействия наряду с иными вопросами их деятельности [1, с. 279 – 280]. Вместе с тем, мы не можем согласиться с утверждением названного автора о якобы «доминирующей» роли института законодательной власти в системе федеральных органов государственной власти [1, с. 280], так как мы уже выше указывали на ведущую и даже определяющую роль в этой системе именно института Президента Российской Федерации.

При этом мы ни в коей мере не умаляем роли и значения Федерального Собрания – парламента Российской Федерации – в качестве представительного и законодательного органа современного Российского государства. Нами вполне разделяется весьма четкое обоснование такой важной функции парламента, в качестве которой выступает его контрольная деятельность, сформулированное В. А. Тумановым, а именно: «Доктрина конституционного права наряду с законодательством выделяет и такую функцию парламента, как контроль за деятельностью исполнительной власти, главным образом в лице ее высших звеньев»<sup>1</sup>. Это подтверждается и ежегодным отчетом перед Государственной Думой Правительства Российской Федерации, вмененным в обязанность высшего федерального органа исполнительной власти в соответствии с Законом Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

Немаловажной мерой парламентского контроля призвано стать также парламентское расследование в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>. Однако за период, прошедший после принятия этого Закона, так и не было проведено ни одного парламентского расследования в полном объеме, хотя для него имелось достаточно оснований.

Свою особую роль в деятельности парламента России играет Совет Федерации, порядок формирования которого неоднократно законодательно пересматривался. Из новаций последних лет отметим внесенную в 2014 году поправку в статью 95 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой в состав Совета Федерации входят наряду с представителями субъектов Российской Федерации (по два от каждого из 85 регионов) также и назначаемые Главой государства представители Российской Федерации, число которых должно составлять не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (т. е. не свыше 17). Причем в соответствии с частью 4 статьи 95 Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации – представителя Российской Федерации – в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Поскольку по этому вопросу до сих пор не принят федеральный закон (либо поправки к нему), то назначенный предыдущим Главой государства член Совета Федерации, представляющий якобы всю Россию, может сохранять свои полномочия свыше шести лет, тогда как представители субъектов Российской Федерации назначаются законодательным и исполнительным органом государственной власти соответствующего региона на срок, не превышающий пяти лет, которым ограничены полномочия указанных органов власти субъектов Федерации. В этой связи неизбежен очередной пересмотр Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Необходимо также внесение соответствующих поправок в текст Федераль-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б. Н. Топорнина. М.: Юрист, 1997. С. 515.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 40.

ного закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Важнейшим институтом (подсистемой) в общей системе федеральной государственной власти выступает институт Правительства Российской Федерации, который вкуче с набором федеральных органов исполнительной власти олицетворяет эту ветвь российской власти.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российского государства (ч. 1 статьи 110). При осуществлении своих полномочий Правительство взаимодействует с институтом Главы государства. Полномочия высшего федерального органа исполнительной власти закреплены в Главе 6 Конституции и Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» и включаются в соответствующий институт конституционного права.

Для более конкретной характеристики относящихся к институту правительственной власти федеральных органов следует изначально определиться с понятийным аппаратом. Соблюдая принцип научности рассмотрения важнейших проблем развития государства и общества, определимся с исходными, наиболее емкими (гиперонимными) дефинициями.

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что в юридическом тезаурусе по неизвестным причинам отсутствуют разъяснения понятий «система федеральных органов исполнительной власти» (далее «система ФОИВ») и «структура федеральных органов исполнительной власти» (далее – «структура ФОИВ»). По крайней мере, в уже изданных и переизданных юридических энциклопедиях их нет [8; 9; 10]. И это, в общем-то, недопустимо, так как понятия «система ФОИВ» и «структура ФОИВ», несомненно, выступают в качестве ключевых категорий политико-юридической организации деятельности общефедеральной исполнительной власти, а также оказывают сильнейшее воздействие на межрегиональный и региональный уровни ее функционирования.

Заметим, что согласно так называемой структурно-организационной концепции, власть (и прежде всего исполнительная) проистекает из универсальности иерархической структуры организации политической (в первую очередь, государственной) жизни, предполагающей отношения подчинения низших уровней структур высшим [11, с. 94].

В соответствии со статьей 71 («г») Конституции страны установление системы федеральных органов исполнительной власти и порядка их организации и деятельности находится в ведении Российской Федерации.

Исходя из части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории государства.

С учетом корреспонденции указанных норм Конституции Российской Федерации Конституционным Судом России в постановлении от 27 января 1999 года № 2-П<sup>1</sup> был сделан вывод, предусматривающий необходимость принятия федерального закона о системе федеральных органов исполнительной власти. Однако, прежде чем подробно остановиться на указанном акте конституционного толкования, отметим следующие принципиальные конституционные клаузулы. В соответствии с буквой и духом основного Закона (часть 2 статьи 77) следует учитывать наличие более широкого понятия, в качестве которого выступает дефиниция «единая система исполнительной власти в Российской Федерации», которую образуют в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что можно показать на следующем рисунке:

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

*Единая система исполнительной власти в России*



Рис. 3

Тесная взаимосвязь подсистем единой системы исполнительной власти подтверждается и всем содержанием статьи 78 Конституции России.

Как было указано выше, легальное упоминание системы федеральных органов исполнительной власти (системы ФОИВ) содержится в статье 71 («г») Конституции России. Что же касается структуры федеральных органов исполнительной власти (структуры ФОИВ), то о ней сказано в части 1 статьи 112, а именно: «Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти». Однако, здесь ничего не говорится о необходимости утверждения структуры ФОИВ президентскими указами, которые вошли в реальную политико-правовую практику.

Наряду с этим стало обычным делом и саму систему ФОИВ утверждать указами Главы государства. Возвращаясь к постановлению Конституционного Суда России по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации, констатируем, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство Российской Федерации (состоящее из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров), а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов<sup>1</sup>. Учитывая то, что бывшая статья 5 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», содержавшая изначально норму об определении системы ФОИВ путем принятия специального федерального закона, была из него исключена (31 декабря 1997 года, № 3-ФКЗ), Конституционный Суд России установил, что по неурегулированным законодателем вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти Президент РФ может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам<sup>2</sup> (подчеркнуто автором – Л. А.).

Однако, к сожалению, в политико-правовой действительности последнее требование было проигнорировано в первоначальной редакции Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [12]. Это проявилось, в частности, в установлении одной-единственной должности заместителя Председателя Правительства Российской Федерации в нарушение статей 83 (пункт «д»), 110 (часть 2), 112 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а также статей 6 и 9 Федерального конституционного закона «О Прави-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

<sup>2</sup> Там же.



тельстве Российской Федерации», предусматривающих необходимость наличия как минимум двух заместителей Председателя Правительства Российской Федерации [13].

Необходимо также безотлагательно реализовать сформулированное в акте конституционного толкования положение, из которого прямо выводится необходимость принятия федерального закона о системе федеральных органов исполнительной власти, на чем достаточно давно настаивают и видные отечественные ученые [14, с. 127 – 128].

Это позволило бы наконец-то существенным образом стабилизировать и легализовать систему федеральных органов исполнительной власти, застраховав ее от дискреционных метаморфоз такого, например, свойства, которое наблюдалось в промежутке между сентябрем 2007 года, когда система ФОИВ была дополнена государственными комитетами, и маем 2008 года, в связи с их упразднением.

Вообще говоря, ни в одном развитом зарубежном государстве нет такой произвольной «перетрубаии» с организационно-правовыми формами (составными элементами) системы исполнительных органов власти. Что касается структуры ФОИВ, то она, как уже было отмечено выше, предлагается Председателем Правительства РФ и утверждается указом Президента РФ. Полагаем, что и структура ФОИВ в случае законодательного закрепления системы ФОИВ станет более предсказуемой и устойчивой, что немаловажно для обеспечения эффективности деятельности федеральной исполнительной власти.

Как известно, ныне существующая структура ФОИВ включает в себя 73 федеральных органа исполнительной власти, в том числе: Правительство Российской Федерации, 22 федеральных министерства, 29 федеральных служб, 21 федеральное агентство<sup>1</sup>.

Под непосредственным руководством Главы Российского государства из числа вышеуказанных находится 20 федеральных органов исполнительной власти, в том числе 5 федеральных министерств, 11 федеральных служб и 4 федеральных агентства. Таким образом, практически каждый третий-четвертый федеральный орган исполнительной власти подчиняется напрямую Президенту РФ.

Очевидно, что существующая структура ФОИВ нуждается в модернизации и оптимизации. Но для этого необходимо обеспечить прочную и легальную стабилизацию системы ФОИВ, в которой разумно восстановить такую организационно-правовую форму, как государственные комитеты, наиболее подходящую для эффективного и коллегиального управления такими сферами, как: научная и инновационно-технологическая политика, развитие наукоградов; социально-экономическое развитие регионов, в том числе районов Крайнего Севера, Заполярья, Сибири и Дальнего Востока; проблемы спорта, туризма и молодежной политики; печать и массовые коммуникации. При этом можно было бы уменьшить количество федеральных министерств и федеральных агентств.

Крайне важной проблемой остается обеспечение конституционной ответственности Правительства Российской Федерации и гарантирование соблюдения им всех установленных законодательством принципиальных процессуальных форм его функционирования. Речь идет прежде всего о том, что Правительство России обязано в соответствии со статьей 27 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» не реже одного раза в месяц проводить свои заседания, в которых заместители Председателя Правительства и федеральные министры обязаны участвовать лично. Кроме того, статьей 28 названного Закона установлен перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства РФ.

Однако в последние годы утвердилась практика рассмотрения большинства этих вопросов исключительно на заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации, который вообще-то предназначен для решения далеко не всех, а лишь оперативных вопросов (статья 29 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). И это, конечно, нельзя признать корректным ни в юридическом, ни в управленческом аспектах, т.к. ве-

---

<sup>1</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 с изменениями по состоянию на 1 января 019 года.

дет к преобладанию ускоренного и не вполне легитимного способа решения важнейших вопросов, входящих в компетенцию полного состава высшего федерального органа исполнительной власти.

Резюмируя все вышеизложенное, следует подчеркнуть, что и система ФОИВ, и структура ФОИВ, несомненно, должны подвергнуться очередной политико-правовой модернизации, но при этом не обойтись без подлинной законодательной легитимации системы ФОИВ и разумной сбалансированной структуры ФОИВ.

Отметим также, что просуществовавшая шесть лет Правительственная комиссия по координации деятельности так называемого «Открытого правительства», организация работы которой в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 года № 636 была возложена на Министра Российской Федерации Абызова М. А., прекратила свое существование. По всей видимости, это искусственное формирование не оправдало возлагавшихся на него надежд, имитируя прозрачность и некую экспертную обеспеченность в деятельности федеральной исполнительной власти. В этой связи представляется гиперболизированным и поспешным, и к тому же, в определенной мере, конъюнктурным вынесенное на защиту в одной из диссертаций положение о том, что якобы «институт открытого правительства становится значимым структурным и функциональным элементом публичного властвования в России, в которой сформирована достаточная нормативная и технологическая база, образующая необходимую инфраструктуру открытого правительства, разработаны основные принципы и механизмы открытого правительства, адаптированные к его принципам, активно внедряемые на всех уровнях организации государственной и муниципальной власти» [15, с. 9 – 10]. Это еще раз подтверждает необходимость разработки и принятия федерального закона о системе федеральных органов исполнительной власти.

Свое самостоятельное место в общей системе федеральной государственной власти занимает подсистема органов правосудия (судебная система). В соответствии с частью 3 статьи 118 Конституции России судебная система государства устанавливается самой Конституцией и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» (от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ). При этом не допускается создание чрезвычайных судов. Вместе с тем следует указать и на то, что в развитие общих положений вышеотмеченного законодательства разветвленная архитектура судебной власти оформлена следующими федеральными конституционными законами: «О Конституционном Суде Российской Федерации» (от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ), «О судебной системе Российской Федерации» (от 31 декабря 1996 года №1-ФКЗ), «О Верховном Суде Российской Федерации» (от 5 февраля 2014 года), «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ), «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ), «О военных судах Российской Федерации» (от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ), «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» (от 29 июля 2018 года № 1-ФКЗ).

Схематично имеющуюся систему федеральных органов судебной власти (на основании вышеперечисленных законодательных актов) можно изобразить следующим образом (рис. 4).

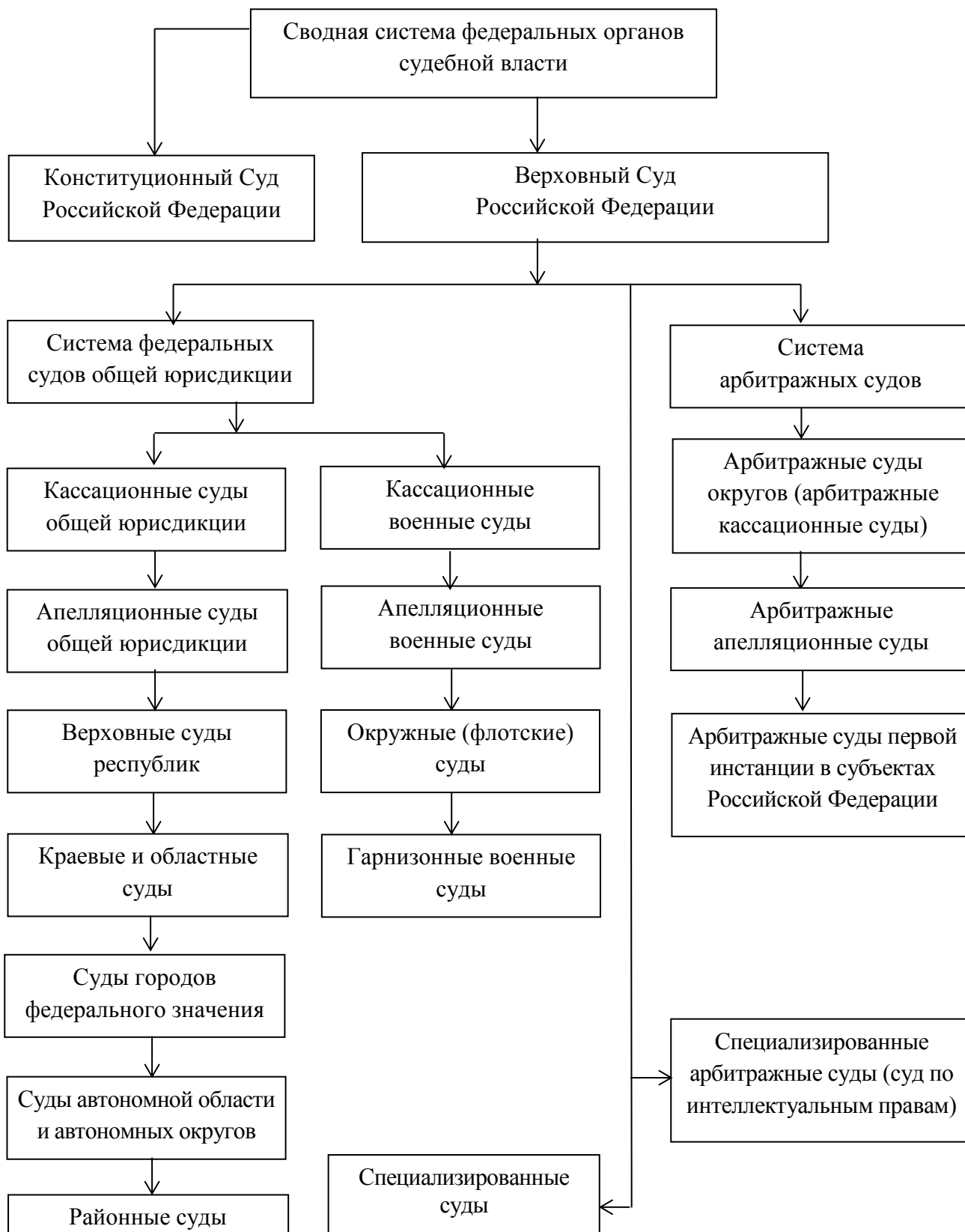


Рис. 4

Что касается института федеральных органов контрольно-надзорной ветви власти, то следует прежде всего назвать прокуратуру Российской Федерации, полномочия и организация которой вкпе с порядком ее деятельности определяются федеральным законом (ч. 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации). Отметим, что Закон Рос-

сийской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года №2-ФКЗ, на основании которого Глава 7 Конституции стала называться «Судебная власть и прокуратура» (ранее «Судебная власть»), вполне определенно продемонстрировал самостоятельный статус прокуратуры в общей системе федеральных органов государственной власти вне института судебной ветви власти и ее органов.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» под прокуратурой понимается единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ч. 1 статьи 1).

Систему прокуратуры Российской Федерации, согласно тому же закону, составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющихся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры (ч. 1 статьи 11 того же Закона).

Полномочия по образованию, реорганизации и ликвидации органов и организаций прокуратуры, определению их статуса и компетенций Законом возложены на Генерального прокурора Российской Федерации. Важно и то, что создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются.

Предметом прокурорского надзора являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

К предмету прокурорского надзора относится также соответствие законам правовых актов, издаваемых вышеперечисленными органами и должностными лицами.

Вместе с тем, в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 года № 13-П норма Федерального закона, наделяющая прокурора правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации противоречащими закону, была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она допускала обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов субъектов Федерации противоречащими Федеральному закону, что вовсе не исключает возможности для Генерального прокурора обращаться в Конституционный Суд России с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

### Литература

1. Институты конституционного права / Отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А. Е. Постников. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 273.
2. *Конюхова И. А.* Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006.
3. *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001.
4. *Акопов Л. В.* Контроль в управлении государством: теоретические и конституционно-правовые основы. Монография. Ростов н/Д.: ООО «Ростиздат», 2002. С. 257 – 260.
5. *Кутафин О. Е.* Глава государства: монография. М.: Проспект, 2014.

6. *Овсепян Ж. И.* Становление парламента в России. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2000. С. 14 – 15.
7. *Чиркин В. Е.* Законодательная власть / В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 196 – 197.
8. *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. Издание 5-е, доп. и перераб. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. 972 с.
9. Большая юридическая энциклопедия. М.: Изд-во Эксмо, 2005. 688 с.
10. *Астахов П. А.* Большая правовая энциклопедия / П. А. Астахов. М.: Эксмо, 2010. 976 с.
11. *Зеркин Д. П.* Основы политологии: Курс лекций. Ростов н/Д.: «Феникс», 1996.
12. Российская газета. 2004. 11 марта, № 48.
13. *Акопов Л. В., Выголовский Д. С.* Конституционно-правовой анализ системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в свете административной реформы // Правовые реформы в России: теория и практика осуществления. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. С. 345 – 352.
14. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. докт. юрид. наук и Л. Бачило. М., 1998. С. 127 – 128.
15. *Тамаев А. М.* Открытое правительство в России: конституционно-правовые аспекты. Автореф. дис. канд. юрид. наук по спец. 12.00.02. Ростов-на-Дону, 2017. С. 9 – 10.

**Акопов Leonid Vladimirovich**, Doctor of jurisprudence, professor, head of the department of "Fundamentals of jurisprudence", Don state technical university (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344010, Russian Federation). E-mail: norin.gospravo@yandex.ru

#### THE SYSTEM OF THE FEDERAL PUBLIC AUTHORITIES AS ONE OF THE BRANCHES OF RUSSIAN CONSTITUTION LAW

##### Abstract

*The article is devoted to foundation specifically branch of constitutional law of Russian Federation. It is noted such system of federal public authorities, which includes the federal public authorities of president, parliament, government and High Courts. The author states that the presence of the federal public authorities is an inalienable attribute of the state apparatus and one of the main elements of constitution law.*

**Key words:** *the Constitution, the system of federal public authorities, the President, the Parliament, the Government, High Courts, procurator, differentiation principle of jurisdiction and powers between the federal public authorities, the institutes of constitutional law of Russian Federation.*

##### References

1. Instituty konstitucionnogo prava / Отв. ред. d.yu.n., prof. L.V. Andrichenko, d.yu.n., prof. A.E. Postnikov. М.: ID «Yurisprudencija», 2011.
2. *Konyuhova I. A.* Konstitucionnoe pravo Rossiiskoi Federacii. Obshhaja chast': kurs lekci. М., 2006. S. 191.
3. *Bogdanova N. A.* Sistema nauki konstitucionnogo prava. М.: YUrist', 2001. S. 119, 121.
4. *Akopov L. V.* Kontrol' v upravlenii gosudarstvom: teoreticheskie i konstitucionno-pravovye osnovy. Monografija. Rostov n/D.: OOO «Rostizdat», 2002. S. 257-260.
5. *Kutafin O. E.* Glava gosudarstva: monografija. М.: Prospekt, 2014.
6. *Ovsepjan Zh. I.* Stanovlenie parlamenta v Rossii. Rostov n/D.: Izd-vo SKAGS, 2000. S. 14-15.
7. *CHirkin V. E.* Zakonodatel'naja vlast' / V.E. CHirkin. М.: Norma: INFRA-M, 2012. S. 196 – 197.
8. *Tihomirova L. V., Tihomirov M.Y U.* YUridicheskaja yenciklopedija. Izdanie 5-е, dop. i pererab. / Pod red. M.YU. Tihomirova. М., 2001. 972 s.
9. Bol'shaja yuridicheskaja yenciklopedija. М.: Izd-vo Yeksмо, 2005. 688 s.
10. *Astahov P. A.* Bol'shaja pravovaja yenciklopedija / P.A. Astahov. М.: Yeksмо, 2010. 976 s.
11. *Zerkin D. P.* Osnovy politologii: Kurs lekci. Rostov n/D.: «Feniks», 1996.
12. Rossiiskaja gazeta. 2004. 11 marta, № 48

13. *Akopov L. V., Vygolovskii D. S.* Konstitucionno-pravovoi analiz sistemy i struktury federal'nyh organov ispolnitel'noi vlasti v svete administrativnoi reformy // Pravovye reformy v Rossii: teoriya i praktika osushestvleniya. Rostov n/D.: Izd-vo SKAGS, 2004. S. 345 – 352.
14. *Ispolnitel'naja vlast' v Rossiiskoi Federacii.* Problemy razvitija / Otv. red. dokt. jurid. nauk i L. Bachilo. M., 1998. S. 127 – 128.
15. *Tamaev A. M.* Otkrytoe pravitel'stvo v Rossii: konstitucionno-pravovye aspekty. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk po spec. 12.00.02. Rostov-na-Donu, 2017. S. 9 – 10.

УДК 342.71

DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-1-46-53

**ИНСТИТУТ ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Багдасарян  
Сусанна  
Джамилевна** доктор исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Сочинский государственный университет (354000, Россия, г. Сочи, ул. Советская, 26а).  
E-mail: bsd73@mail.ru

**Петрова  
Светлана  
Владиславовна** доктор политических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Сочинский государственный университет (354000, Россия, г. Сочи, ул. Советская, 26а).  
E-mail: solus46@mail.ru

**Толчанов  
Александр  
Александрович** бакалавр, Сочинский государственный университет (354000, Россия, г. Сочи, ул. Советская, 26а).  
E-mail: tol3anov@gmail.ru

**Аннотация**

*Правовой анализ института двойного гражданства, закрепленный в конституционном законодательстве Российской Федерации, дает возможность рассмотреть властный механизм регулирования положения лиц, имеющих гражданство двух или более государств. В статье рассматриваются вопросы реализации данного института и перспектив его развития в национальной правовой системе на основе историко-правового дискурса, исследуются проблемы двойного гражданства применительно к практике Российской Федерации.*

*Целью исследования выступает изучение перспектив развития института двойного гражданства в современной России. Авторы оперируют в работе как общенаучными методиками, так и юридическими, используя историко-правовой, сравнительно-правовой и формально-юридический методы. Источниковедческой базой выступило международное и национальное законодательство.*

*Рассматривается вопрос о дальнейшей возможности расширения института бипатризма в Российской Федерации в рамках интеграции государств на евразийском пространстве.*

**Ключевые слова:** Конституция РФ; российская правовая система; Закон о гражданстве Российской Федерации; законодательная практика; гражданство; двойное гражданство; бипатризм; гражданин; Российская Федерация.

Институт двойного гражданства является достижением современных демократий и международных стандартов института прав и свобод человека и гражданина. Но при этом регулирование бипатризма в национальных правовых системах вызывает множество вопросов и дискуссий как в научной профессиональной среде, так и в политических,