

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 342

### О ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*А.Ф. Малый*

#### Аннотация

В статье рассмотрены конституционные основы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, показано значение принципов, определяющих порядок формирования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** конституция, органы государственной власти, субъект федерации, принципы организации.

---

Развитие государственности в России на основе принципов демократии возможно лишь в условиях существования прочной правовой основы функционирования публичных институтов, обеспечения гарантий самостоятельности органов государственной власти, их ответственности перед народом. Законодательная неопределённость на стадии становления структур органов власти, формирования общих принципов построения их взаимоотношений может способствовать появлению различных негативных тенденций, в том числе и авторитарного характера<sup>1</sup>.

Только в условиях правового государства возможно решить довольно сложные задачи обеспечения баланса полномочий между органами государственной власти федерации и её субъектов, между самими региональными органами государственной власти. Связанность правом в сочетании с уважением к закреплённому конституцией и законами порядку взаимоотношений участников политико-правового процесса является той правовой базой, которая, с одной стороны, «цементирует» государство, обеспечивает его единство, а с другой – позволяет вносить коррективы в выстраивание публично-правовых отношений.

---

<sup>1</sup> Авторитарность в переходные периоды развития государства возникает почти с неизбежностью, но необходимо иметь в виду, что «сосредоточение власти в одних руках обыкновенно сопровождается неблагоприятными последствиями для гражданской свободы» [1, с. 100].

Даже если система органов государственной власти является оптимально организованной, со временем корректировки в ней неизбежны. Разумное сочетание стабильности и законодательно заложенной возможности реформирования отношений внутри системы необходимо в силу постоянного изменения характера взаимоотношений между входящими в неё органами. Отсюда следует необходимость жёсткого закрепления базовых начал, обеспечивающих существование системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации (РФ), и в то же время поддержания правового механизма, позволяющего вносить изменения в сложившиеся, но тормозящие поступательное развитие отношения.

В соответствии с этим и регламентация основ организации органов государственной власти региона осуществляется на двух уровнях. Первый – конституционный, предопределяющий устойчивость системы посредством закрепления основополагающих принципов организации органов государственной власти субъекта в Конституции РФ. Значение этих принципов велико. Как справедливо отмечал А.А. Белкин, конституционные принципы выполняют в системе законодательства конструктивно-запретительную функцию. Они служат основой для конструирования иных правовых положений, определяют их содержание. Их запретительный характер проявляется в том, что принципы препятствуют проникновению в законодательство таких положений, которые им не отвечают (см. [2, с. 17–18]).

Конституционные нормы наиболее устойчивы и рассчитаны на длительную перспективу использования. Поэтому количество закрепляемых ими принципов должно быть достаточным для того, чтобы, с одной стороны, обеспечить стабильность деятельности различных ветвей власти, а с другой – не стать в будущем препятствием для развития отношений внутри региональной системы органов власти.

Вторым уровнем нормативного закрепления общих принципов организации органов государственной власти региона являются федеральные законы. Такая возможность предусмотрена Конституцией РФ, которая в ст. 77 (ч. 1) устанавливает необходимость принятия федерального закона, определяющего общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Определение общих принципов организации системы органов государственной власти субъекта РФ предусматривает и ст. 72 (п. «н»), которая относит решение этого вопроса к предметам совместного ведения Федерации и её субъектов.

Первичность базовых (конституционных) принципов построения органов государственной власти субъектов Федерации очевидна, но и среди них прослеживается определённая иерархичность. Нормы, включённые в основы конституционного строя, являются приоритетными в силу ст. 16 и определяют содержание иных глав Конституции, раскрывающих содержание первой.

Конституция выделяет как самостоятельные правовые институты нормы, закрепляющие *систему органов государственной власти* республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, и нормы, предопределяющие *организацию представительных и исполнительных органов государственной власти* субъектов. Как самостоятельный

правовой институт система органов государственной власти закрепляется субъектами РФ в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами, устанавливаемыми федеральным законом (ч. 1 ст. 77). Другой правовой институт – это нормы, закрепляющие основы организации представительных и исполнительных органов государственной власти (эти нормы содержатся в специальном федеральном законе), что также зафиксировано в ст. 77 (ч. 1). Упоминание об общих принципах организации системы органов государственной власти содержится и в ст. 72 (п. «н»). Конституция относит регулирование этих вопросов к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, что позволяет констатировать приоритетность положений ст. 77.

Конституция РФ не позволяет сделать однозначный вывод о содержании двух конституционных понятий: *система органов государственной власти* и *организация системы органов государственной власти*. Но необходимо отметить, что последняя строится в соответствии с общими принципами организации органов государственной власти. В обоих случаях речь идёт об организации системы органов государственной власти региона, но только в первом случае это составляет предмет совместного ведения субъектов Федерации, тогда как во втором – предмет исключительного ведения Федерации.

Отмеченная неопределённость была снята федеральным законом, принятым законодателем в 1999 г. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (I) закрепил систему органов государственной власти субъекта РФ (ст. 2) и принципы их деятельности (ст. 1).

В соответствии с Законом систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Следует отметить, что федеральный законодатель выделил принципы деятельности органов власти, но не определил принципы их организации, рассредоточив нормы, определяющие основы организации системы органов государственной власти субъекта РФ, по всему тексту Закона. Такой подход открывает законодателю всех уровней публичного властвования широкие возможности по корректировке отдельных положений, устанавливающих порядок формирования органов власти и систему взаимодействий между ними.

Обращает на себя внимание преамбула рассматриваемого федерального закона. В абзаце втором зафиксировано: «Образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами),

законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации» (I).

Из данного положения можно сделать вывод, что *организация* органов государственной власти субъектов РФ включает их «образование», «формирование», «деятельность» и может быть урегулирована различными законами федерального и регионального уровней.

Очевидно также и то, что, раскрывая содержание общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов РФ, законодателю необходимо опираться на нормы основ конституционного строя, нормы других глав Конституции. Существенную роль в формировании системы органов государственной власти субъектов федерации играет и Конституционный Суд РФ (хотя в последнее время он пытается ограничить своё влияние на этот процесс). Отдельные решения Суда по данному вопросу свидетельствуют о его нежелании вторгаться в сферу, где политические решения превалируют над правовыми<sup>2</sup>. Право играет в данном случае обслуживающую роль, посредством права оформляются политические решения, фиксация которых осуществляется в законодательных актах.

Однако Конституционный суд не всегда придерживался такого подхода к решению вопросов, имеющих выраженную политическую составляющую. На протяжении продолжительного периода отсутствия федерального закона, закрепляющего общие принципы организации государственной власти в субъектах, Суд принимал активное участие в формировании принципов организации региональных органов государственной власти (см. [3, с. 38–83]).

Следует подчеркнуть, что отсутствие федерального регулирования организации органов государственной власти субъектов РФ вынуждало последние самостоятельно решать вопросы закрепления в своих актах системы органов власти, порядка их формирования. Вольная трактовка региональным законодателем отдельных положений Конституции РФ, собственная интерпретация основополагающих принципов построения органов (например, разделения власти) или их отрицание неоднократно приводили к конфликтам между законодательной и исполнительной ветвями власти. В результате Конституционный суд РФ вынужден был рассматривать дела о конституционности отдельных норм уставов Алтайского края, Читинской и Тамбовской областей, а также других субъектов. В решениях по этим делам был сформулирован ряд положений, имеющих принципиальное значение для строительства региональных органов государственной власти.

Объём настоящей статьи не позволяет осуществить подробный анализ содержания принципов организации органов государственной власти субъектов РФ, сформулированных Конституционным судом РФ, но выделить некоторые общие тенденции в подходах к формированию этих принципов необходимо.

Вытекающие из Конституции РФ основополагающие начала организации органов государственной власти в субъектах Российской Федерации были опреде-

---

<sup>2</sup> Суд подтвердил конституционность положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», изменивших порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (см. (II)).

лены Конституционным судом, например, в постановлении по делу о конституционности Устава Алтайского края. К их числу Суд отнёс принципы «демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ст. 1, ч. 1), единства системы государственной власти (ст. 5, ч. 3), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (ст. 10)» (III). В этом же Постановлении Суд сделал вывод о необходимости избрания высшего должностного лица всенародным голосованием.

Приведённое постановление важно ещё и тем, что Конституционный суд в последующем фактически изменил свою правовую позицию по вопросу о выборах высшего должностного лица субъекта РФ. Обосновывая новый подход, Суд указал: «Право принимать участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и быть избранным на эту должность не закреплено в качестве конституционного права гражданина Российской Федерации. Нет такого права и в числе тех общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, которые в Конституции Российской Федерации не названы» (II). Поэтому возможность всенародного избрания высшего должностного лица субъекта РФ «по своему нормативному содержанию не является необходимым элементом ни конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав, таких как право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства и право на доступ к государственной службе» (II).

Изменение правовой позиции Конституционного суда РФ в вопросе о всенародных выборах высшего должностного лица субъекта РФ обусловлено, по всей видимости, стремлением Суда избежать участия в политическом процессе. Дальнейшие события и корректировка Федерального закона «Об общих принципах организации...», легитимировавшая передачу на усмотрение субъектов РФ права самостоятельно устанавливать порядок замещения должности главы субъекта РФ (всенародные выборы или выборы законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ), подтвердили правильность сделанного выбора (см. (IV, V)).

Учёт политической целесообразности – прерогатива политики, а не права. В то же время основополагающие начала (конституционные принципы), затрагивающие устои демократического устройства государства, должны адекватно воплощаться в законодательной практике. Одной из проблем здесь является возможность вольной интерпретации норм в зависимости от усмотрения законодателя. Поэтому очень важна чистота содержания конституционных принципов, защита их от неконституционного понимания правоприменителем. Роль Конституционного суда РФ в решении этих вопросов неоспорима.

Закрепляя основы построения системы органов государственной власти субъектов РФ, авторы Конституции исходили из необходимости обеспечения целостности государства, единства государственной власти, закрепления определённой иерархии отношений в системе органов исполнительной власти.

Следует отметить, что Конституция РФ в основах конституционного строя России уже содержит основополагающие принципы взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Так, ст. 5 закрепляет принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти её субъектов как один из базовых в строительстве федеративных отношений. Развитие этот принцип находит в нормах ст. 71–73, а также ст. 77 (ч. 1), закрепляющих общие требования к формированию органов государственной власти субъектов РФ. Они сводятся к двум принципиальным положениям. Во-первых, система органов устанавливается субъектами самостоятельно, и во-вторых, границы этой самостоятельности определяются основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, устанавливаемыми федеральным законом.

Закреплённый Конституцией РФ принцип *самостоятельности субъектов РФ* в установлении органов государственной власти (ст. 77) следует отличать от принципа самостоятельного осуществления органами государственной власти собственных полномочий (*самостоятельности органов*), нашедшего отражение в ст. 10 Конституции. Если первый является частью более общего принципа построения федерации на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её субъектов, то второй устанавливает самостоятельное функционирование органов законодательной, исполнительной и судебной власти, защищая их от вмешательства иных органов.

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить следующее. Лаконичность конституционных формулировок порождает различные толкования отдельных положений Конституции РФ региональным законодателем, иными субъектами политического процесса. Сама возможность интерпретации является признаком демократического подхода к построению государства и системы органов власти. Вместе с тем должны существовать некие общие основы, скрепляющие государство, определяющие правила, которым должны следовать все участники политического процесса. Такими основами являются конституционные принципы, нарушение которых может привести к разбалансировке системы государственного управления (в широком смысле). Поэтому необходимо формировать уважение к ним, создавать механизм обязательного исполнения предписаний, основанных на этих принципах.

Закрепление на федеральном уровне основ организации органов государственной власти субъектов РФ является оправданным шагом, поскольку позволяет обеспечить «единство организации и деятельности системы органов государственной власти в Российской Федерации в целом» (II). Однако в этом процессе важно не перейти грань, за которой заканчивается установление основ и начинается детальное регулирование отношений.

### Summary

*A.F. Malyi.* The Principles of Organization of Public Authorities in the Federal Subjects of Russia.

The article studies the constitutional framework of organization of public authorities in the subjects of the Russian Federation. The work shows the significance of the principles that define the formation and activities of public authorities in the federal subjects of Russia.

**Keywords:** Constitution, public authorities, federal subject, principles of organization.

### Источники

- I – Федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). – 1999. – № 42. – Ст. 505.
- II – Постановление Конституционного Суда РФ от 21 дек. 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.
- III – Постановление Конституционного Суда РФ от 18 янв. 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.
- IV – Федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ) // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2274.
- V – Федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 2 апр. 2013 г. № 30-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1638.

### Литература

1. *Котляревский С.А.* Конституционное государство: Опыт политико-морфол. обзора. – СПб.: Г.Ф. Львович, 1907. – 255 с.
2. *Белкин А.А.* Механизм конституционного воздействия на акты государственно-правового законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1983. – 19 с.
3. *Малый А.Ф.* Органы государственной власти области: проблемы организации. – Архангельск: Изд-во Помор. гос. ун-та, 1999. – 239 с.

Поступила в редакцию  
21.05.13

---

**Малый Александр Фёдорович** – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.

E-mail: [afm-10@mail.ru](mailto:afm-10@mail.ru)