УДК 342.5(063)
ББК 67.400.6я43
П88

Все тексты публикуются в авторской редакции

П88 Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: сб. науч. тр. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 4 декабря 2020 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, доцент Ю.В. Соболева ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – 412 с.

ISBN 978-5-7924-1654-3

Сборник содержит материалы Всероссийской научно-практической конференции «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы», проходившей в Саратовской государственной юридической академии 4 декабря 2020 года.

В докладах участников конференции – ученых, практических работников, а также обучающихся – рассматриваются вопросы реформирования органов публичной власти после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации, иные актуальные проблемы совершенствования материального и процессуального административного законодательства, а также вопросы развития процесса нормотворчества в современной России в части проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, обсуждается проблематика молодежного экстремизма, его профилактики в современном обществе.

Для преподавателей, аспирантов, обучающихся, ученых-юристов, практических работников, а также всех интересующихся проблемами реализации публичной власти в России.

**УДК 342.5(063)
ББК 67.400.6я43**

ISBN 978-5-7924-1654-3

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2020

Содержание

Предисловие.....	11
-------------------------	-----------

ЧАСТЬ 1

Вопросы реформирования органов публичной власти после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации

Соболева Ю.В.

Развитие идей профессора Манохина В.М. об отраслевом регулировании в условиях конституционной реформы.	13
--	----

Аникин С.Б., Пермяков А.И.

Централизация как основа организации исполнительной власти в Российской Федерации	18
--	----

Воронов А.М.

Публичное администрирование в современной России.	22
--	----

Гришковец А.А.

Участие органов местного самоуправления в охране общественного порядка в условиях новых конституционных реалий.....	27
---	----

Кобзарь-Фролова М.Н.

Роль и функциональное назначение Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти Российской Федерации (законодательные новеллы)	40
--	----

Конин Н.М., Маторина Е.И.

О духовно-культурных правах и свободах человека и гражданина в Российской Федерации	47
--	----

Севрюгин В.Е.

Конституционно-правовые аспекты через призму административного права Российской Федерации (к 25-й годовщине Конституции Российской Федерации)	54
---	----

Абакумов Д.В.

К вопросу о главе исполнительной власти в РФ	62
--	----

Ермошина Д.Г.

«Публичная власть» – новое понятие в российском законодательстве.	65
---	----

М.Н. Кобзарь-Фролова

*доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором
административного права и административного процесса
Института государства и права Российской академии наук,
г. Москва*

e-mail: MargoKFMN@yandex.ru

РОЛЬ И ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ)

M.N. Kobzar-Frolova

*Doctor of Law, Professor, Head of the Sector of Administrative Law and
Administrative Procedure Institute of State and Law of the Russian
Academy of Sciences, Moscow*

ROLE AND FUNCTIONAL PURPOSE OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION (LEGISLATIVE NOVELTIES)

Аннотация. *Внесенные в Конституцию РФ поправки, по мнению автора, отразились на содержании статуса Правительства и органов исполнительной власти Российской Федерации. Исследование новелл законодательства в части правового положения Правительства и органов исполнительной власти Российской Федерации позволило автору сделать вывод о том, что претерпели качественные изменения роль и функциональное предназначение российского Правительства и органов исполнительной власти. Сделаны соответствующие выводы.*

Ключевые слова: *Правительство, органы исполнительной власти Российской Федерации, Конституция, правовое положение, обеспечение исполнения законодательства, регулирование, функция, основные направления деятельности.*

В июле 2020 года в политической и социальной жизни России произошло важное историческое событие. Впервые, после публично проведенного обсуждения и общероссийского голосования в Конституцию Российской Федерации были внесены из-

менения¹, которые вступили в силу 4 июля 2020 года². Принятие Закона о поправке Конституции РФ опосредовало законодательскую активность. Президент Российской Федерации как субъект законодательной инициативы 22 сентября 2020 года внес в Государственную Думу Совета Федерации пакет проектов законов. Среди них был проект Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»³. 27 октября 2020 года проект этого закона одобрен Государственной Думой Российской Федерации, 06 ноября подписан Президентом РФ и должным образом обнародован. Новый закон имеет номер 4-ФКЗ, соответствует Конституции РФ и детализирует ее нормы в части правового положения Правительства РФ, органов исполнительной власти Российской Федерации, организационно-правовых основ формирования, полномочий, сферы ответственности и функционального предназначения Правительства и органов исполнительной власти Российской Федерации др.

Правовое положение Правительства Российской Федерации определено в Главе 6 Конституции. При этом нужно заметить, что положения Главы 6 являются логическим продолжением закрепленного в статьях 10 и 11 Главы 1 российской Конституции принципа разделения властей с учетом особого положения Президента Российской Федерации в системе политико-государственного устройства страны. Статья 10 Конституции провозглашает самостоятельность каждой ветви власти в т.ч. органов исполнительной власти. Общее руководство Правительством РФ осуществляет Президент РФ. Он же обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и иных органов, входящих в единую систему публичной власти.

Как указал в своем заключении Конституционный Суд Российской Федерации, действующая редакция Конституции не отрицает роли Президента Российской Федерации в общем руководстве системой исполнительной власти, а Правительство Российской

¹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 14.03.2020.

² См.: Указ Президента РФ от 03.07.2020 № 445.

³ См.: Проект № 1024645-7. СПС «КонсультантПлюс». В последствии Федеральный конституционный закон от 6.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011060001> (дата обращения: 15.11.2020).

Федерации не утрачивает функций высшего органа государственной власти¹.

Данное положение корреспондируется с новеллами статьи 83 российской Конституции о соответствующем полномочии Главы государства. Таким образом, на конституционном уровне, а это высший уровень правового регулирования, произошло закрепление ранее существовавшего де-факто положения об общем руководстве главой государства по осуществлению федеральным Правительством исполнительной власти.

Новеллы законодательства согласуются с местом Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти, взаимоотношениями с другими федеральными органами государственной власти, позволяют обеспечить своевременное формирование Правительства Российской Федерации, определяют механизмы сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству Российской Федерации или отказе ему в доверии Государственной Думой.

Правительство Российской Федерации высший, но не единственный орган исполнительной власти. На федеральном уровне исполнительную власть осуществляют также органы, образующие систему федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Федеральное Правительство возглавляет эту систему органов исполнительной власти, обеспечивает их согласованную деятельность, осуществляет руководство работой федеральных министерств и иных федеральных органов и контролирует их деятельность. Систему и структуру федеральных органов исполнительной власти в соответствии с новеллами статьи 83 Конституции РФ утверждает Президент Российской Федерации. По состоянию на 1 сентября 2020 года Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 (в ред. от 05.06.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» утверждена новая структура, в основу которой положен принцип ее функцио-

¹ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». URL: [https:// www.garant. ru/hotlaw/federal/1331932/](https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1331932/) (дата обращения: 12.11.2020).

нального построения, утвержден перечень федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется Президентом Российской Федерации. Это согласуется со сложившейся практикой и, по существу, направлено на придание ей конституционной легитимности.

Правительство Российской Федерации – коллегиальный орган. В его состав входят: Председатель Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации (в том числе первые заместители) и федеральные министры. Перечень членов российского Правительства является закрытым. Это означает, что руководители федеральных органов исполнительной власти, которые не являются федеральными министрами, например, руководители федеральных служб или агентств, в состав Правительства Российской Федерации не входят. Допускаются двойные должности членов Правительства Российской Федерации: Первый заместитель Председателя Правительства – Министр финансов Российской Федерации, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – полномочный представитель Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе. Федеральные министры, как правило, возглавляют соответствующее федеральное министерство (Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации). Члены Правительства Российской Федерации не могут быть сенаторами Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Правительство РФ в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента координирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти за исключением федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент страны.

Посредством принятия поправок в Конституцию было определено важнейшее направление деятельности Правительства и органов исполнительной власти – а именно, основное функциональное назначение исполнительной власти – обеспечение испол-

¹ См.: Часть 3 статьи 3 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

нения законодательства Российской Федерации. Основывая свои выводы на нормах нового Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» можно утверждать, что Правительство Российской Федерации, как коллегиальный орган, совместно с федеральными органами исполнительной власти *обеспечивает* проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды¹.

Особо хотелось бы заметить, и весьма жаль, что требования к объему настоящей работы не позволяют развить далее этот тезис: Правительство не является органом, который осуществляет государственное управление в стране и не осуществляет исполнение законодательства. Указанной функции Правительства Российской Федерации нет ни в Конституции, ни в новом федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Среди полномочий Правительства имеются связанные с вопросами управления, например, управление федеральной собственностью, управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации (статьи 18 и 19) (и все!). Важно понять, осмыслить и научно обосновать, что включает в себя функция «обеспечение исполнения законодательства». Это вопрос теоретиков права и специалистов конституционного права.

Новеллами законодательства является то, что полномочия Правительства РФ в вопросах реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации расширены Конституцией, и спроецированы в новом Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Так, Правительство *обеспечивает* единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти, осуществляет взаимодействие органов публичной власти и координацию их деятельности, а также способствует устранению разногласий между ними. Правительство РФ *обеспечивает* реализацию национальных целей, национальных проектов, формирует федеральные целевые программы, государственные программы Российской Федерации и общенациональные планы действий, обеспечивает их реализацию (статья 13).

¹ Там же, статья 2.

Таким образом, обновленная роль и функциональное предназначение исполнительной власти – **обеспечение исполнения законодательства** Российской Федерации. Для этих целей Правительство *организует* реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, *координирует* и *направляет* деятельность органов исполнительной власти, *определяет* единую социально-ориентированную государственную *политику* в областях и сферах, определенных Конституцией, обеспечивает реализацию национальных целей, национальных проектов и *обеспечивает их реализацию*, *несет ответственность* за поставленные задачи и принятые решения. Курсивом автором выделены очевидные составляющие (элементы) функции «обеспечение». Принцип ответственности лежит в основе деятельности Правительства и органов исполнительной власти¹. Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий².

Правительство РФ, реализуя право законодательной инициативы, вправе издавать нормативные акты в форме постановлений и, не имеющие нормативного содержания акты, – распоряжения относительно вопросов оперативного и иного текущего характера. Новеллой является то, что российское Правительство несет ответственность за обеспечение их исполнения. Акты Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению всеми публичными субъектами, которым они адресованы по всей территории Российской Федерации.

Впервые на конституционном уровне для Председателя Правительства РФ, членов Правительства, их супругов и несовершеннолетних детей установлены запреты и ограничения (новеллы к статье 110 Конституции). Контроль соблюдения конституционных запретов и ограничений осуществляется в порядке, предусмотренном указами Президента Российской Федерации.

Краткий тезисный обзор новел, позволяет сделать вывод, что при сохранении единства системы государственной власти в Российской Федерации, законодательно эволюционировали и были конкретизированы конституционно-правовые основы организации, компетенции, функционального предназначения и роли

¹ См.: Часть 3 статьи 3 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».

² Там же, пункт 2 статьи 27.

Правительства и федеральных органов исполнительной власти. Созданы условия для согласованного действия различных ее уровней. Переориентация роли и функционального предназначения российского Правительства и органов исполнительной власти, по мнению автора, качественно повысит ответственность исполнительной власти за принимаемые решения и их исполнение.