

Научная статья  
УДК 342.5  
<https://doi.org/10.24143/1812-9498-2022-2-79-88>  
EDN WVBKSG

## **Федеральные государственные органы с особым статусом и их публично-властные характеристики**

---

*Максим Леонидович Романов*

*Астраханский государственный технический университет,  
Астрахань, Россия, lawcomtex@mail.ru*

---

**Аннотация.** Рассматривается современное состояние проблемы федеральных государственных органов с особым статусом в отечественной конституционалистике и административном праве. Анализируются ключевые теоретические подходы к определению сущности и системы (перечня) данных органов, отмечается достижение научного единства в признании их специфического положения или особой роли в механизме российского государства. Определены и описаны ключевые отличия органов с особым статусом от других государственных органов, включая органы государственной власти. Дополнительно обосновывается признак конституционной легитимации государственных органов с особым статусом, по-новому доказываются их непринадлежность к органам государственной власти, детальнее раскрываются государственно-властные специфика и характеристики (свидетельства) их компетенции. Впервые предлагается и формулируется авторская позиция относительно допустимости образования рассматриваемых органов только с федеральным статусом. В результате соединения существенных признаков федеральных государственных органов особого статуса приводится их общее определение и аргументы в пользу несостоятельности позиции ученых, причисляющих к таким органам, в частности, Государственный Совет, Администрацию Президента, Совет Безопасности, Следственный комитет Российской Федерации и Российскую академию наук. Подробно исследуются законодательные «предустановки», выявляются и анализируются характеристики и недостатки в регламентации статуса Центробанка России, федеральной Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, прокуратуры и Центризбиркома России как федеральных государственных органов с особым (конституционным) статусом.

**Ключевые слова:** государственный орган, орган государственной власти, государственный орган с особым статусом, Конституция, Банк России, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, прокуратура, Центральная избирательная комиссия

**Благодарности:** Исследование выполнено в рамках научно-исследовательского гранта РФФИ № 19-010-00344 «Развитие частного предпринимательства и институтов собственности на землю: «неолиберальная» vs «патерналистская» модели в условиях изобилия природных ресурсов».

**Для цитирования:** Романов М. Л. Федеральные государственные органы с особым статусом и их публично-властные характеристики // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2022. № 2 (74). С. 79–88. <https://doi.org/10.24143/1812-9498-2022-2-79-88>. EDN WVBKSG.

Original article

## **Federal government bodies with special status and their public-power characteristics**

---

*Maksim L. Romanov*

*Astrakhan State Technical University,  
Astrakhan, Russia, lawcomtex@mail.ru*

---

**Abstract.** The article highlights the current state of the federal state bodies with a special status in domestic constitutionalism and administrative law. The key theoretical approaches to the definition of the essence and system (list) of these bodies are analyzed, the achievement of scientific unity in recognizing their specific position or special role in the mechanism of the Russian state is noted. The main differences between bodies with a special status and other state bodies, including public authorities, are identified and described. In addition, the feature of the constitutional legiti-

zation of state bodies with a special status is substantiated, their non-belonging to the state authorities is proved in a new way, state-power specifics and characteristics (evidence) of their competence are revealed in detail. For the first time, the author's position is presented and formulated regarding the admissibility of the formation of the bodies in question only with federal status. As a result of combining the essential features of the federal state bodies of special status, their general definition and arguments are given in favor of the inconsistency of the position of scientists who rank among such bodies as the Presidential Administration, the Security Council, the Investigative Committee of the Russian Federation and the Russian Academy of Sciences. Legislative "presets" are examined, the characteristics and shortcomings in regulation of the status of the Central Bank of Russia, the Federal Accounts Chamber, the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, the Prosecutor's Office and the Central Election Commission of Russia as federal state bodies with a special (constitutional) status are identified and analyzed.

**Keywords:** state body, state authority, state body with a special status, constitution, Bank of Russia, Accounts Chamber, Commissioner for Human Rights, Prosecutor's Office, Central Elections Commission

**Acknowledgements:** The study was carried out within the framework of the RFBR research grant No. 19-010-00344 "Development of private entrepreneurship and institutions of land ownership: neoliberal vs paternalistic models in conditions of abundance of natural resources".

**For citation:** Romanov M. L. Federal government bodies with special status and their public-power characteristics. *Vestnik of Astrakhan State Technical University*. 2022;2(74):79-88. (In Russ.). <https://doi.org/10.24143/1812-9498-2022-2-79-88>. EDN WVBKSG.

### Введение

Проблема федеральных государственных органов с особым статусом в Российской Федерации рассматривается в конституционном и административном праве уже более 20 лет. Она связана с существованием в системе государства таких органов, как Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, прокуратура РФ и т. д., которые занимают уникальное положение в механизме российского государства.

Впервые на сложившееся положение подобных органов в конституционном праве обратил внимание М. В. Баглай, возглавлявший в ту пору Конституционный Суд РФ. Привлекла его внимание, по-видимому, трактовка одного из соавторов его учебника по конституционному праву 1996 г. – Б. П. Елисеева, который определил их в качестве специальных органов внутри органа государственной власти, как структурные подразделения или «агентов» создавших их высших органов государственной власти, как не имеющих права выступать от имени государства самостоятельно [1]. Столь небесспорная, на наш взгляд, трактовка была устранена М. В. Баглаем уже в написанном им в 1998 г. одноименном учебнике, в котором рассматриваемые органы были обозначены в качестве организационно самостоятельных, но наделены титулом государственной власти [2]. В 9-м издании учебника автор корректирует статус данных органов, исключая из их заглавия привязку к государственной власти, но местами сохраняя ее в анализе вопроса [3]. Параллельно с этим вопросы уникального положения в системе государства и, как следствие, особого статуса указанных органов рассматриваются другими конституционалистами [4–7].

В административно-правовой науке тематика федеральных государственных органов с особым статусом просвечивается реже, не столь акцентированно и разбирается преимущественно с пози-

ций определения круга таких органов. Например, А. Б. Агапов, относя к их числу Банк России, Счетную палату РФ, Центризбирком России, Совет Безопасности РФ, Государственный Совет РФ, называет их особыми публичными органами и считает наделенными властными полномочиями, при том что их принадлежность к одной из трех ветвей власти не определена [8]. Называя эти же органы конституционными органами государственной власти с особым статусом, А. В. Мелехин также презюмирует, что они не относятся ни к одной из трех ветвей власти и имеют обособленные важные властные полномочия [9]; А. И. Стахов и Н. В. Ландерсон относят такие органы к числу иных государственных органов, учреждаемых высшими органами государственной власти и выполняющих функции публичной администрации [10]. Не лишена в административно-правовой литературе актуальности позиция и тех, кто относит рассматриваемые органы к субъектам, осуществляющим государственную деятельность в специализированной форме, а именно общегосударственную контрольно-надзорную власть [11–13].

В той или иной степени ученые-юристы, затрагивавшие тематику федеральных государственных органов с особым статусом, сходятся в признании их специфического положения или особой роли в механизме российского государства.

### Вопросы определения, идентификации и систематизации

В систему государственных органов в России входят, как отмечено выше, и такие органы, положение которых позволяет говорить о том, что, с одной стороны, они не относятся ни к одной из существующих ветвей государственной власти, но, с другой стороны, в силу конституционного значения их нельзя уравнивать с иными обычными органами государства. Такие государственные орга-

ны учреждаются в соответствии с Конституцией РФ на федеральном уровне, поэтому в теории, прежде всего отечественного конституционного права, именуется федеральными государственными органами с особым статусом.

От органов государственной власти и в то же время от других публичных органов государства федеральные государственные органы с особым статусом отличает следующий набор признаков или особенностей.

Во-первых, они учреждаются Конституцией непосредственно либо в соответствии с ней федеральными законами. Исследуемые нами органы – практически все – упомянуты в Конституции, что придает их существованию в механизме государства большую стабильность. О прокуратуре РФ говорится в статьях 71 (пункт «о»), 83 (пункт «е<sup>1</sup>»), 102 (пункт «з» части 1) и 129; о Центральном банке РФ – в статьях 75 (части 1 и 2), 83 (пункт «г») и 103 (пункты «г» и «г<sup>1</sup>» части 1); о Счетной палате РФ – в статьях 83 (пункт «е<sup>4</sup>»), 101 (часть 5), 102 (пункт «и» части 1) и 103 (пункт «д» части 1); об Уполномоченном по правам человека в РФ – в пункте «е» части 1 статьи 103 Конституции. Только о Центральной избирательной комиссии России, которая (по общему признанию вышеупомянутых исследователей) признается также федеральным государственным органом с особым статусом, в Конституции нет прямого упоминания, но положения, касающиеся ее статуса, главным образом содержатся в статье 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Во-вторых, государственные органы рассматриваемого статуса не относятся к числу органов государственной власти, поскольку не входят ни в одну из ее ветвей в соответствии с положениями статьи 10 Конституции. Кроме того, согласно статье 11 Конституции государственную власть в России осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ (часть 1), а в субъектах РФ – образуемые ими органы государственной власти субъектов РФ (часть 2). К числу органов государственной власти – несмотря на то, что в процитированной конституционной статье они прямо не перечислены – относятся также федеральные органы исполнительной власти, которые названы таковыми, например в части 3 статьи 110 Конституции. Поэтому все другие государственные органы, в том числе рассматриваемые нами, не относятся к органам государственной власти.

С другой стороны, и это третья специфика федеральных государственных органов с особым статусом, они обладают самостоятельностью или даже независимостью в своей деятельности от каких-либо других органов, в том числе органов государ-

ственной власти. Это обозначено в федеральных законах, регламентирующих порядок формирования и статус каждого из данных органов. О независимом функционале Центробанка России упомянуто непосредственно в части 2 статьи 75 Конституции РФ. Такое качество интересующих нас органов подкрепляет особое их положение в публичном механизме государства, поскольку выводит их из-под функциональной, оперативной зависимости и от органов, в частности государственной власти, что не свойственно для «обычных» государственных органов.

В-четвертых, они наделены специальной компетенцией, в том числе регулятивными, контрольными или надзорными полномочиями, имеющими государственно-властное значение для широкого круга субъектов социальных отношений и даже для ряда органов государственной власти. Говоря, например, о полномочиях Центробанка России, закрепленных в частях 1 и 2 статьи 75 Конституции, Конституционный Суд РФ признал их относящимися по своей правовой природе к функциям государственной власти, т. к. их реализация обеспечена возможностью государственного принуждения [14]. О государственно-властном характере или значении полномочий федеральных государственных органов с особым статусом свидетельствуют предоставление им государством легальной возможности действовать властно-обязывающим образом по отношению к кому-либо, принимать обязательные для исполнения правовые акты и требовать их реализации; подкрепление их действий и решений всеми и в особенности силовыми ресурсами государства, т. е. теми средствами, возможность использования или само использование которых обеспечивает решительное, организующее (суть властное) влияние на поведение субъектов правоотношений; распространение этих полномочий (суть власти) на конкретно неопределенный круг субъектов социальных отношений, в том числе на другие государственные органы. В деятельности большинства федеральных государственных органов с особым статусом преобладает контрольно-надзорный аспект, что и позволяет им функционировать безотносительно рамок разделения властей, но в то же время придать ее балансу дополнительное динамическое равновесие [15].

В-пятых, государственные органы рассматриваемого статуса учреждаются на федеральном уровне или в виде вертикально централизованной системы, поскольку их юрисдикция и гарантии деятельности носят универсальный (общий и единый) для всех уровней публичной власти характер. В этом смысле государственные органы с особым статусом не могут учреждаться субъектами РФ, поскольку данные органы обладают качествами статуса, в известной мере отклоняющегося от ряда общих стандартов организации государственного

аппарата в России, что дозвоительно или допустимо только для предусмотренных Конституцией органов, которые относятся к верхнему – федеральному – уровню вертикально-распределенного механизма российского государства.

Таким образом, соединяя воедино перечисленные признаки, можно резюмировать, что под государственным органом с особым статусом следует понимать такой *федеральный государственный орган, который в соответствии с Конституцией учрежден, не отнесен к органам государственной власти и наделен специальной (регулятивной, контрольной или надзорной) государственно-властной компетенцией универсального характера по отношению к другим государственным органам, включая отдельные органы государственной власти, юридическим и физическим лицам.*

Конституционными поправками 2020 г. [16] и принятым в их развитие федеральным законом [17] конституционная система государственных органов официально (фактически он существовал и ранее) пополнилась Государственным Советом РФ, определяемым в качестве конституционного государственного органа, формируемого Президентом РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Некоторые авторы уже поспешили поставить его в один ряд с федеральными государственными органами с особым статусом [18] или отметить у него какие-то контрольные полномочия [19], с чем нельзя согласиться, по крайней мере, на текущий момент. Государственный Совет РФ, действительно, получил статус конституционного органа, т. к. впрямь предусмотрен пунктом «е<sup>5</sup>» статьи 83 Конституции, в соответствии с которым его конкретный статус определяется федеральным законом. Однако анализ именно этого закона позволяет прийти к выводу, что Государственный Совет РФ не имеет статуса самостоятельного (независимого) органа, он подчинен Президенту РФ, обеспечивает именно его конституционные функции (полномочия) и не обладает автономной от него компетенцией. Мало того, что решения Государственного Совета РФ не носят общеобязательного характера, так еще и нуждаются в последующем их президентском санкционировании либо в оформлении в форме уже президентских актов. Государственный Совет РФ выглядит скорее совещательным органом при Президенте РФ, не наделенным ни Конституцией, ни хотя бы федеральным законом специальной компетенцией, автономной от полномочий или авторитета президентской власти. Поскольку согласно Конституции статус Государственного Совета РФ определяется федеральным законом, а она

(как буквально, так и по смыслу) не устанавливает ограничений, возможность наделения данного органа качествами федерального государственного органа с особым статусом не исключена и зависит от их появления в самом статутном законе, чего в нем на данный момент – повторимся – не наблюдается.

По таким же соображениям, а в ряде случаев и в силу непреодолимого (например, конституционного, т. е. без изменения Конституции) несоответствия критериям (признакам) федерального государственного органа с особым статусом нельзя согласиться с немалым числом исследований, в которых к числу данных органов причисляют также Администрацию Президента РФ, Совет Безопасности РФ, Следственный комитет РФ, Российскую академию наук и др. [3, 8, 20–22].

Общепринято к числу федеральных государственных органов с особым статусом относить Центральный банк РФ (Банк России), Счетную палату РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, прокуратуру РФ и Центральную избирательную комиссию РФ. Рассмотрим их подробнее.

*Центральный банк РФ* (Банк России) является конституционным органом в форме федерального государственного банковского учреждения, независимо осуществляющего исключительное право денежной эмиссии в России, защиту и обеспечение устойчивости денежной единицы РФ – рубля. Правовую основу его деятельности составляют Конституция, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и другие федеральные законы. Подзаконные и другие акты выведены из числа источников, которыми Банк России должен руководствоваться в организации своей деятельности.

В организационном или инфраструктурном плане самодостаточность Центробанка России обусловлена тем, что он представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления, в которую входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, образовательные и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, необходимые для осуществления деятельности Банка России. Также он автономен в своих взаимоотношениях с другими государственными органами и, более того, правомочен представлять интересы России во взаимоотношениях с центральными банками иностранных государств, а также в международных банках и иных международных валютно-финансовых организациях со всеми вытекающими из этого правами.

Правовой статус Банка России характеризуется также и иными уникальными чертами, выделяющими его в российской системе государственных органов. Так, при осуществлении своих функций

и полномочий он независим от каких-либо органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом подотчетность Банка России Государственной Думе носит преимущественно финансово-процессуальный характер, т. к. обусловлена больше интересами повышения эффективности парламентского контроля в сфере финансово-экономической деятельности государства, а не соображениями организационно-правовой подчиненности парламенту. Во всяком случае, федеральным законом не предусмотрены, например, правовые последствия непосредственно для Банка России или его руководства, связанные с какой-либо парламентской или иной политической, дискреционной оценкой его отчетности. То обстоятельство, что директорат Банка России назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой – палатой законодательного органа РФ, также служит, напротив, существенной организационно-правовой гарантией независимости Банка России в его управленческой по своей природе деятельности от исполнительной власти, при том что даже такая его привязка к Государственной Думе нивелируется обязательным участием в вопросах формирования Центробанка России Президента РФ. Еще одной немаловажной гарантией – пусть и экономической – автономности Банка России служат положения закона о том, что государство не отвечает по его обязательствам, а Центробанк России – по обязательствам государства, если такие обязательства не были предметом обоюдного решения или федерального закона.

Государственно-властный характер функций Банка России подтверждается тем, что по вопросам, отнесенным к его компетенции, он издает нормативные акты, обязательные для федеральных органов публичной власти, всех юридических и физических лиц. Кроме того, он является органом банковского регулирования и осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных им же в этих актах обязательных нормативов.

Очевидность Центробанка России как федерального государственного органа с особым статусом подтверждается, таким образом, учреждением и предусмотренностью его независимого в государственном механизме статуса Конституцией, наделением его правотворческими полномочиями в установленной федеральным законом сфере, осуществлением им пруденциального надзора, стандартизации и контроля в банковской сфере, обязательностью его решений и указанной специальной компетенции для всех публичных органов, юридических и физических лиц.

*Счетная палата РФ* – постоянно действующий, образуемый Федеральным Собранием РФ

и подотчетный ему высший орган внешнего государственного аудита (контроля), самостоятельно и независимо организующий и осуществляющий контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ. Правовую основу ее деятельности составляют Конституция, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и другие федеральные законы.

В состав Счетной палаты РФ входят Председатель Счетной палаты РФ, его заместитель и аудиторы Счетной палаты РФ. Как и в случае с Центробанком РФ, в формировании состава Счетной палаты РФ участвует несколько органов государственной власти, взаимонивелирующих влияние кого-то одного из них на ее статус и деятельность. Если Председатель Счетной палаты РФ и половина ее аудиторов назначаются на должность Государственной Думой, то его заместитель и другая половина аудиторов – Советом Федерации, и все они – по представлению Президента РФ. Член Счетной палаты РФ может быть досрочно освобожден от занимаемой должности назначившей его палатой федерального парламента также по представлению Президента РФ в случаях, установленных федеральным законом и не связанных напрямую с политическими оценками их профессиональной деятельности.

Правовой статус Счетной палаты РФ характеризуется тем, что при осуществлении внешнего государственного аудита (контроля) она руководствуется принципами законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности. В рамках своих задач обладает организационной, функциональной, финансовой независимостью, осуществляет свою деятельность самостоятельно, которая не может быть приостановлена, в том числе в связи с роспуском Государственной Думы. Счетная палата РФ осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, в том числе исключительную экспертизу проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ, а также изменений в них. Исключительность данной экспертизы состоит в том, что ее результаты являются окончательными и общеобязательными. Контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются на все органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы, их аппараты, учреждения, предприятия и организации в России, а также на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, если они являются получателями или пользователями средств федерального бюджета, федерального имущества и государственных гарантий РФ.

В рамках своих контрольных полномочий она издает и направляет обязательные для рассмотрения и исполнения всеми российскими органами и организациями правовые акты. При этом общеобязательный характер имеют и внутренние (по определению статьи 35 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации») нормативные акты Счетной палаты РФ, но в части, устанавливающей общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий региональными и муниципальными контрольно-счетными органами.

Организационно Счетная палата РФ осуществляет свою деятельность в составе Коллегии и Аппарата Счетной палаты РФ, создает, реорганизует и ликвидирует научные и иные учреждения (организации), необходимые для обеспечения ее деятельности. Разумеется, также взаимодействует с аналогичными органами других государств и международными организациями, сотрудничает и заключает с ними соглашения по вопросам своей компетенции, проводит финансово-контрольные мероприятия совместно или параллельно с высшими органами аудита других государств, участвует в работе международных аудиторских организаций и проведении аудитов международных организаций.

Таким образом, Счетная палата РФ – федеральный государственный орган, особый статус которого подчеркивается закреплением его в Конституции, самостоятельным и независимым осуществлением специальной государственно-властной компетенции – высшего финансового контроля (аудита) в России и нормативного регулирования в части общей стандартизации внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) – в отношении любых субъектов финансово-хозяйственной деятельности, источником которой являются средства федерального бюджета или государственных внебюджетных фондов РФ, федеральное государственное имущество, а также в отношении иных контрольно-счетных публичных органов в России.

*Уполномоченный по правам человека в РФ* – это федеральная государственная должность, учрежденная в России для обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, находящихся на территории России иностранцев и апатридов, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой.

В своей деятельности Уполномоченный руко-

водствуется Конституцией, Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», законодательством РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ.

Правовой статус Уполномоченного специфичен тем, что при осуществлении своих полномочий он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, а также обладает неприкосновенностью в течение всего установленного срока его полномочий. Уполномоченный может быть освобожден Государственной Думой от занимаемой должности досрочно в строго установленных федеральным конституционным законом случаях, порядке и по основаниям, не связанным непосредственно с дискреционной оценкой его деятельности. Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с полномочиями юридического лица.

Основное содержание компетенции Уполномоченного составляет рассмотрение жалоб на нарушение прав и свобод человека и гражданина, а по результатам такового – обращение в соответствующие органы публичной власти. Он рассматривает жалобы лишь на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Вместе с тем Уполномоченный не наделен государственно-властными полномочиями, возможностью применять директивные меры воздействия и издавать правовые акты, за исключением локальных, что небезосновательно порождает в научной литературе сомнения в его особом или властном статусе [23, 24]. Однако обязательный характер имеют, скорее, последствия его взаимодействий с субъектами отношений, в том смысле, что любые государственные и муниципальные органы, их должностные лица не вправе проигнорировать его обращения и запросы, воспрепятствовать посещению им любых объектов. Более того, Уполномоченный вправе проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами, лицами проверку деятельности органов публичной власти и должностных лиц, получать от них объяснения, необходимые материалы и информацию, поручать компетентным государственным учреждениям проведение необходимых экспертиз и подготовку экспертных заключений, что сближает эту его компетенцию с надзорной. Однако без законодательного закрепления за Уполномоченным реальных контрольных или хотя бы надзорных полномочий в системе защиты прав и свобод человека и гражд-

данина даже его независимость выглядит избыточной, лишённой смысла, т. к. существующая компетенция Уполномоченного, опирающаяся, по сути, на его политическое положение или влияние в структуре государства, на наш взгляд, не сильно отличает данную институцию от любой патронируемой государством правозащитной организации.

В правозащитном механизме государства более реально роль *прокуратуры РФ* – единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и государственно-властное (уголовное) преследование, а также выполняющих иные публично-значимые функции. Прокуратура РФ осуществляет свои полномочия также в целях обеспечения охраняемых законом интересов общества и государства.

Правовую основу организации и деятельности прокуратуры РФ составляют Конституция, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и другие федеральные законы, а также международные договоры РФ. Организация и деятельность прокуратуры РФ строятся и осуществляются также в соответствии с такими основными принципами, как единство и централизация системы органов и организаций прокуратуры в России, независимость, законность, гласность, недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора и обязательность исполнения требований прокурора.

Систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Систему прокуратуры РФ возглавляет Генеральный прокурор РФ, который, как и его заместители, назначается на должность Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации и освобождается от нее Президентом РФ.

Основное властное содержание статуса прокуратуры РФ раскрывается главным образом в ее надзорных функциях. К числу основных закон относит: надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; уголовное преследование, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными федеральными законами; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в правотворческой деятельности.

Таким образом, правовой статус прокуратуры РФ характеризуется тем, что она составляет еди-

ную федеральную централизованную систему органов и организаций прокуратуры и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и в конечном счете Генеральному прокурору РФ. Прокуратура РФ обладает самоорганизацией, в силу чего образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, а также определение их статуса и полномочий осуществляются Генеральным прокурором РФ в установленных федеральным законом пределах. Прокуратура специализируется на осуществлении надзора, не подменяя вместе с тем иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за законностью и соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и осуществляет исключительное право и обязанность надзора за исполнением законов органами, осуществляющими государственное преследование, органами и организациями пенитенциарной системы, а также уголовного преследования в суде и поддержания государственного обвинения. Ее деятельность сочетает единоначалие и коллегиальность на совещательных началах, поскольку решения коллегий в органах прокуратуры кладутся в основу приказов, издаваемых соответствующими прокурорами. Хотя прокуратура РФ и «замкнута» в большей степени на Президенте РФ, что является лишь или преимущественно вопросом несбалансированности его власти, тем не менее ее вертикально-иерархический и организационно-распределенный характер устройства, напротив, позволяет поддерживать и даже усиливать властное содержание надзорных полномочий конкретных органов прокуратуры на всех уровнях и во многих сферах жизнедеятельности общества и государства.

Последней в числе федеральных государственных органов с особым статусом традиционно считается *Центральная избирательная комиссия РФ*. Как указывалось ранее, она – единственный из их числа орган, который напрямую не упоминается в Конституции и лишь в этой связи ее статус как конституционного органа неоспорен.

В то же время – если соединить ключевые параметры статуса Центральной избирательной комиссии РФ, указанные в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдум граждан Российской Федерации», – можно сказать, что она определенно является коллегиальным федеральным государственным органом, на который федеральным законом возложено руководство всей системой избирательных органов (комиссий) в России и который обеспечивает реализацию и защиту избирательных (референдумных) прав граждан, организует и обеспечивает на общегосударственном уровне подготовку и проведение выборов и референдумов в России. Центризбирком России действует на постоянной основе и является юридическим лицом с правом образо-

вывать рабочие и (или) вспомогательные структуры, самостоятельно привлекать к своей деятельности соответствующих лиц.

Правовую основу организации и деятельности Центризбиркома России составляют Конституция, федеральные конституционные законы и федеральные законы. В пределах своей компетенции он независим от органов государственной власти и органов местного самоуправления, а решения и иные акты Центризбиркома России, принятые в пределах его компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решение же Центризбиркома России, противоречащее закону или принятое с превышением его компетенции, может быть отменено только Верховным Судом РФ. Во всяком случае, отмена такого решения или расформирование Центризбиркома России, а также досрочное прекращение полномочий его члена возможны не по усмотрению суда, а при наличии установленных федеральным законом оснований и конкретных правовых последствий, не связанных с политической или иной дискреционной оценкой их деятельности.

Уникальность правовому статусу Центральной избирательной комиссии РФ придает также то, что она формируется с одинаковым (пропорциональным) участием Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, причем руководство Центризбиркома России избирается комиссией самостоятельно из собственного состава. В пределах своей компетенции она издает общеобязательные для исполнения правовые акты – инструкции по вопросам единообразного применения федеральных законов о выборах и референдуме, а в ряде случаев и конкретизирующих регламентацию избирательных (референдумных) правоотношений, т. е. обладает нормотворческой компетенцией. Помимо того, Центризбирком России осуществляет высший контроль за соблюдением избирательных (референдумных) прав граждан, рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и вправе отменять их в случае противоречия закону или превышения ими полномочий, т. е. выпол-

няет в какой-то мере арбитражные или квазисудебные контрольные функции и отдельные надзорные полномочия в случаях нарушения законодательства РФ о выборах и референдуме. Наконец, Центризбирком России вправе получать и заслушивать сообщения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением общероссийских выборов или референдума, а также самостоятельно осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем.

### Заключение

Публично-властное содержание полномочий рассмотренных государственных органов, их конституционный или, во всяком случае, конституционно значимый характер, дистанцированность от какой-либо конкретной ветви государственной власти и автономность в механизме российского государства носят формальный и фактический характер. Наличие некоторых спорных моментов в статусе отдельных федеральных государственных органов обусловлено недостаточной их проработкой или пробелами в действующем конституционном либо текущем законодательстве. Конечно, наиболее уязвимым в этом отношении остается признать статус Уполномоченного по правам человека в РФ, которому явно не хватает прямых контрольных или надзорных функций, причем в такой чувствительной и важной сфере, как защита прав и свобод человека и гражданина. Препятствует этому не Конституция, а текущее федеральное законодательство. Для полного, уверенного признания конституционного статуса Центризбиркома России, напротив, не хватает сущностно-значимого для этого лишь конституционного упоминания.

Вопросы статуса, системы и собственно самой тематики федеральных государственных органов с особым статусом, наконец, требуют дальнейшей и более обстоятельной научной проработки, подготовки необходимых и полезных предложений по укреплению и совершенствованию их места и роли в механизме российского государства. Настоящее исследование, надеемся, вносит хотя бы какую-то лепту в решение проблемы данных органов и сможет стать сколь-нибудь полезным для дальнейших ревью в этом направлении.

### Список источников

1. Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: Инфра-М; Кодекс, 1996. 512 с.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма; Инфра-М, 1998. 742 с.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма; Инфра-М, 2011. 767 с.
4. Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления. М.: Юрист, 2005. 382 с.
5. Станских С. Н. Федеральные органы государственной власти с особым статусом в системе разделения властей // Гос. власть и мест. самоуправление. 2007. № 1. С. 8–10.
6. Урсов К. Ю. Федеральные органы государственной власти с особым статусом в системе разделения властей // Тр. юрид. фак. Ставропол. гос. ун-та. 2007.

Вып. 15. С. 46–47.

7. Эбзеев Б. С. Конституционное право России. М.: Проспект, 2019. 768 с.

8. Агапов А. Б. Административное право. М.: Дашков и К, 2004. 928 с.

9. Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации. М.: Изд-во МФПА, 2011. 624 с.

10. Стахов А. И., Ландерсон Н. В. Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Адм. право и процесс. 2021. № 10. С. 4–15.

11. Конин Н. М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов: Изд-во СГАП, 2001. 352 с.

12. Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 29 с.

13. Панова И. В., Панов А. Б. Административное право и процесс. М.: Кнорус; Саратов: Наука, 2022. 772 с.

14. Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестн. Конституцион. Суда РФ. 2001. № 2. С. 38–42.

15. Романов М. Л. Нормативное значение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Вестн. Астрахан. гос. техн. ун-та. 2005. № 5 (28). С. 234–243.

16. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416. С. 4515–4536.

17. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039. С. 26787–26794.

18. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибир. юрид. обозрение. 2021. № 2. С. 192–203.

19. Тихонова Е. С. К вопросу о конституционно-правовом статусе Государственного Совета Российской Федерации // Гуманитар. и политико-правовые исслед. 2020. № 4. С. 53–62.

20. Гунич С. В. К вопросу о понимании системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере конституционно-правового регулирования // Актуал. проблемы рос. права. 2017. № 1. С. 63–72.

21. Злобин А. В. Общая характеристика органов государства с особым правовым статусом // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2014. № 6. С. 66–71.

22. Полушин С. В., Герман Е. С., Даничев Н. В. Об органах государственной власти РФ с особым правовым статусом // Интеграция сектора исследований и разработок в глобальную инновационную систему: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (Кемерово, 15 мая 2020 г.). Кемерово: Западно-Сибирский научный центр, 2020. С. 105–107.

23. Лукашова Н. Ф. Место Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ в системе органов государственной власти // Правовая культура. 2008. № 2. С. 134–140.

24. Трофимова Г. А. Система федеральных государственных органов в России // Адм. и муниципал. право. 2016. № 5. С. 423–432.

## References

1. Baglai M. V., Gabrichidze B. N. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation]. Moscow, Infra-M; Kodeks Publ., 1996. 512 p.

2. Baglai M. V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation]. Moscow, Norma; Infra-M Publ., 1998. 742 p.

3. Baglai M. V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation]. Moscow, Norma; Infra-M Publ., 2011. 767 p.

4. Chirkin V. E. *Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia* [System of state and municipal management]. Moscow, Iurist Publ., 2005. 382 p.

5. Stanskikh S. N. Federal'nye organy gosudarstvennoi vlasti s osobym statusom v sisteme razdeleniia vlastei [Federal bodies of state power with special status in system of separation of powers]. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2007, no. 1, pp. 8-10.

6. Ursov K. Iu. Federal'nye organy gosudarstvennoi vlasti s osobym statusom v sisteme razdeleniia vlastei [Federal bodies of state power with special status in system of separation of powers]. *Trudy iuridicheskogo fakul'teta Stavropol'skogo gosudarstvennogo universiteta*, 2007, iss. 15, pp. 46-47.

7. Ebzееv B. S. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia]. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 768 p.

8. Agapov A. B. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow, Dashkov i K Publ., 2004. 928 p.

9. Melekhin A. V. *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative law of the Russian Federation]. Moscow, Izd-vo MFPA, 2011. 624 p.

10. Stakhov A. I., Landerson N. V. Publichnaia administratsiia v Rossii: poniatie, sistema i struktura [Public administration in Russia: concept, system and structure]. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2021, no. 10, pp. 4-15.

11. Konin N. M. *Rossiiskoe administrativnoe pravo. Obshchaia chast': kurs leksii* [Russian administrative law. General part: course of lectures]. Saratov, Izd-vo SGAP, 2001. 352 p.

12. Alekseev D. B. *Aktual'nye problemy kontrol'noi deiatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti v sovremennoi Rossii: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk* [Actual problems of control activities of public authorities in modern Russia: Diss. Abstr.... Cand. Legal Sci.]. Moscow, 2015. 29 p.

13. Panova I. V., Panov A. B. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and lawsuit]. Moscow, Knorus Publ.; Saratov: Nauka Publ., 2022. 772 p.

14. Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 14 dekabria 2000 g. № 268-O «Po zaprosu Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii o provere konstitutsionnosti chasti tret'ei stat'i 75 Federal'nogo zakona «O Tsentral'nom banke Rossiiskoi Federatsii (Banke Rossii)» [Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 14, 2000 No. 268-O on request of the Supreme Court of the Russian Federation to verify the constitutionality of the third part of Article 75 of the Federal Law “On the Central Bank

of the Russian Federation (Bank of Russia)”. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF*, 2001, no. 2, pp. 38-42.

15. Romanov M. L. Normativnoe znachenie reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii [Legislation effect of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Vestnik Astrakhanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*, 2005, no. 5 (28), pp. 234-243.

16. O sovershenstvovanii regulirovaniia ot del'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniia publichnoi vlasti: Zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ [On improving regulation of certain issues of organizing and functioning of public authorities: Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2020, no. 11, article 1416, pp. 4515-4536.

17. O Gosudarstvennom Sovete Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 08.12.2020 № 394-FZ [On the State Council of the Russian Federation: Federal Law No. 394-FZ of December 8, 2020]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2020, no. 50 (part III), article 8039, pp. 26787-26794.

18. Kobzar'-Frolova M. N. Sistema organov publichnoi vlasti Rossiiskoi Federatsii: poniatie, kharakternye priznaki, vzaimodeistvie [System of public authorities of Russian Federation: concept, characteristics, interaction]. *Sibirskoe iuridicheskoe obozrenie*, 2021, no. 2, pp. 192-203.

19. Tikhonova E. S. K voprosu o konstitutsionno-pravovom statuse Gosudarstvennogo Soveta Rossiiskoi Federatsii [On issue of constitutional and legal status of State Council of Russian Federation]. *Gumanitarnye i politiko-pravovye issledovaniia*, 2020, no. 4, pp. 53-62.

20. Gunich S. V. K voprosu o ponimanii sistemy organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniia v sfere konstitutsionno-pravovogo regulirovaniia [On issue of understanding system of public authorities and local governments in constitutional and legal regulation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2017, no. 1, pp. 63-72.

21. Zlobin A. V. Obshchaia kharakteristika organov gosudarstva s osobym pravovym statusom [General characteristics of state bodies with special legal status]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii*, 2014, no. 6, pp. 66-71.

22. Polunin S. V., German E. S., Danichev N. V. Ob organakh gosudarstvennoi vlasti RF s osobym pravovym statusom. Integratsiia sektora issledovaniia i razrabotok v global'nuu innovatsionnuu sistemu [On public authorities of Russian Federation with special legal status. Integration of research and development sector into global innovation system]. *Sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Kemerovo, 15 maia 2020 g.)*. Kemerovo, Zapadno-Sibirskii nauchnyi tsentr, 2020. Pp. 105-107.

23. Lukashova N. F. Mesto Upolnomochennogo po pravam cheloveka v sub"ektakh RF v sisteme organov gosudarstvennoi vlasti [Position of Commissioner for Human Rights in entities of Russian Federation in system of public authorities]. *Pravovaia kul'tura*, 2008, no. 2, pp. 134-140.

24. Trofimova G. A. Sistema federal'nykh gosudarstvennykh organov v Rossii [System of federal state bodies in Russia]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2016, no. 5, pp. 423-432.

Статья поступила в редакцию 14.05.2022; одобрена после рецензирования 18.09.2022; принята к публикации 10.10.2022  
The article was submitted 14.05.2022; approved after reviewing 18.09.2022; accepted for publication 10.10.2022

### Информация об авторе / Information about the author

**Максим Леонидович Романов** – кандидат юридических наук; доцент кафедры правоведения; Астраханский государственный технический университет; lawcomtex@mail.ru

**Maksim L. Romanov** – Candidate of Sciences in Jurisprudence; Assistant Professor of the Department of Jurisprudence; Astrakhan State Technical University; lawcomtex@mail.ru

