

УДК 342.511

Безруков А. В.

## **ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА И КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА**

Bezrukov A. V.

## **PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE PROVISION MECHANISM STATE UNITY AND CONSTITUTIONAL ORDER**

*Раскрываются основные направления деятельности Президента России в механизме обеспечения государственного единства и конституционного правопорядка. Обращается внимание на ключевое место Президента России, как в государственном механизме, так и в правоохранительной системе, ориентированными на качественное обеспечение конституционного правопорядка всеми органами публичной власти.*

**Ключевые слова:** Конституция РФ, Президент Российской Федерации, конституционный правопорядок, государственная власть, государственное единство, правоохранительные органы.

*The main directions of the activities of the President of Russia in the mechanism of state unity and constitutional order are revealed. Attention is drawn to the key position of the President of Russia, both in the state mechanism and in the law enforcement system, focused on the qualitative provision of the constitutional rule of law by all public authorities.*

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, constitutional order, state power, state unity, law enforcement agencies.

Система современных государственно-правовых отношений претерпевает постоянные преобразования, связанные оптимизацией механизма разграничения полномочий, изменением субъектного состава России, реформированием властной вертикали, в организации и проведении которых ключевую роль играет глава Российского государства – Президент Российской Федерации, обеспечивающий единство государственной власти и организационно-правовую основу укрепления правопорядка в России.

Ключевое место Президента России в механизме обеспечения правопорядка предопределено ведущей ролью главы государства в механизме обеспечения единства государственной власти. Исходя из проведенной теоретико-правовой характеристики единства публичной власти как основы обеспечения правопорядка, представляется также необходимым показать роль Президента Российской Федерации в сочетании указанных меха-

низмов, основное содержание которых совпадает.

Президент Российской Федерации является исходным организационно-координационным началом в деятельности конституционных органов публичной власти, консолидирует работу всех государственных органов в направлении обеспечения единства государственной власти и конституционного правопорядка. Именно обеспечение единства государственной власти и укрепление правопорядка являются взаимосвязанными функциями Президента России, закрепленными в системе конституционного законодательства России. Эти два ключевых направления деятельности главы Российского государства предметно во многом совпадают, органично взаимосвязаны и системно взаимообусловлены, что дает основания для их взаимосвязанного рассмотрения.

Рассмотрение роли Президента РФ в обеспечении единства государственной власти особо значимо в связи с наличием

15

Конституция,  
государство и общество





внутренних и внешних угроз единству современного Российского государства. Эффективное обеспечение безопасности и правопорядка в пределах России возможно только посредством слаженной работы всего государственного механизма, скрепой и координатором которого является глава государства.

Именно перед ним, исходя из положений Конституции РФ и конституционного законодательства, стоит задача обеспечивать устойчивость государства, его суверенитет, территориальную целостность, безопасность и конституционный правопорядок. В рамках реализации этих полномочий Президент РФ осуществляет координацию и вправе использовать различные согласительные процедуры в случае разногласий в конституционных взаимоотношениях различных органов государственной власти, что позитивно сказывается на укреплении конституционного правопорядка в целом. Соответственно, укрепление единства государственной власти и конституционного правопорядка – это взаимосвязанные и взаимообусловленные функции главы государства, которые необходимо рассматривать в сочетании.

Президенту РФ принадлежит решающая роль в обеспечении не только единства государственной власти, но единства Российского государства в целом. Исследователями обращается внимание на то, что Президент РФ как гарант государственного единства 1) обеспечивает верховенство федеральной Конституции и законов, единство правового пространства России, 2) руководит органами обеспечения обороны, правопорядка и безопасности, 3) координирует взаимодействие органов публичной власти федерального, регионального и муниципального уровней, обеспечивает их системное единство, 4) играет ключевую роль в определении стратегического курса развития Российского государства, 5) обеспечивает консолидацию основных общественных сил вокруг базовых общенациональных ценностей [12, с. 10-11].

Однако государственное единство и единство государственной власти не вполне совпадают. Единство государственной власти, наряду с общенациональным единством и территориальной целостностью государства, комплексно образуют систему государственного единства в целом.

Принцип единства системы государственной власти как составляющая принципа российского федерализма (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) означает ее единый ис-

точник (народ), единые цели, систему и принципы организации и функционирования государственного аппарата, который цементируется единством и слаженностью работы всех государственных органов.

Между тем единство государственной власти выражается в формировании магистральных направлений внутренней и внешней политике, которые определяет глава государства, последовательно реализуют органы государственной власти.

Единство государственной власти выражается в наличии государственного аппарата, включающего в себя законодательные, исполнительные и судебные органы, компетенция которых охватывает все полномочия, необходимые для осуществления внутренних и внешних функций государства. Федеральные и региональные государственные органы качественно цементируют единство государственной власти. Это достигается единством основных принципов, производностью полномочий, наличием организационно-правовых сдержек и противовесов, при которых все органы сообразно своим функциям участвуют в выработке государственной политики, принятии законов и их реализации; политика и законы отражают общую позицию единой государственной власти [1, с. 71-72]. Обосновано отмечается, что характер взаимоотношений между Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ свидетельствует о высокой степени внутривластной стабильности в обществе, что не влечет угроз серьезной дестабилизации и конституционному правопорядку [9, с. 16-18].

Президент России как гарант Конституции РФ призван обеспечить единство государственной власти и согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) [4, 10, 12]. Для этого он наделен обширными конституционными полномочиями, позволяющими ему оказывать существенное влияние на состав, структуру, организацию и деятельность органов государственной власти в России, отменять (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ) или приостанавливать (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ) действие актов органов исполнительной власти. Причем, последние «образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы, по соглашению друг с другом федеральные

и региональные исполнительные органы государственной власти могут делегировать осуществление части своих полномочий с одного уровня государственной власти на другой (ст. 78 Конституции РФ).

Из положений Конституции РФ следует, что Президент РФ занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей, а скорее условно становится над ними. Доминирующее положение Президента РФ в системе разделения властей позволяет некоторым ученым говорить о президентском конституционализме, определяя Президента РФ в качестве фактора осуществления и развития конституционализма в стране, что в сочетании с функцией гаранта Конституции придает ему роль сильного государственно-правового инструмента конституционных преобразований [6, с. 6-7].

Современная конституционная модель закрепляет приоритетное положение Президента России в механизме разделения властей, хотя он и не является главой исполнительной власти, а фактически выполняет координационно-согласительные функции в системе взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Вместе с тем, как упоминалось, в конституционной доктрине имеется точка зрения о том, что Президент РФ, осуществляющий согласно ст. 11 Конституции РФ государственную власть, не может не входить в одну из трех ветвей государственной власти, он относится к исполнительной власти, частью которой является президентская власть [8, с. 315-321]. Встречается и принципиальное несогласие ученых с концепцией главы государства как арбитра, координатора всех иных органов государственной власти [5, с. 6].

Однако такие позиции ученых не являются доминирующими в доктрине и вряд ли могут быть положены в основу конституционной характеристики главы современного Российского государства. Между тем значительное влияние Президента РФ на исполнительную власть действительно формирует определенные основания для такой небесспорной научной позиции. Так, Президент РФ самостоятельно формирует Правительство РФ, ему непосредственно подчинены правоохранительные структуры (он назначает и освобождает от должности их руководителей, осуществляет организационно-правовую регламентацию их деятельности) и только Председатель Правительства РФ назначается с согласия Государственной

Думы. Причем такое согласие можно признать формальным, поскольку в случае трехкратного отклонения предложенной или предложенных кандидатур Президент РФ распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Тем не менее, представляется, что обозначенное значительное влияние Президента России на исполнительную власть свидетельствует о сильной президентской власти, однако не означает вхождение Президента РФ в систему исполнительной власти России.

Следовательно, конституционная конструкция сильной президентской власти позволяет Президенту РФ обеспечить единство исполнительной власти и осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ), что выполняется посредством издания его указов и распоряжений, принятия оперативно-распорядительных решений.

Таким образом, конституционные функции главы государства конкретизируют его полномочия, при этом важно обратить внимание на два момента. Во-первых, Конституция РФ содержит лишь основные полномочия Президента РФ, которые существенно расширены законодателем и президентскими указами. Во-вторых, Президент обладает так называемыми «скрытыми», дискреционными полномочиями, которые прямо не закреплены в Конституции РФ, имплицитно содержатся в ней и вытекают из смысла президентских функций, которые проявляются в непредвиденных экстраординарных условиях, что подтвердил Конституционный Суд РФ в решении по «чеченскому» делу [14]. Принципиально, что Конституционный Суд установил, что применение «скрытых» полномочий возможно только в условиях соответствия Конституции РФ и федеральным законам, и только в рамках принципа разделения властей, что означает их функциональное предназначение для главы государства и исключает его вторжение в компетенцию других государственных органов.

Неоднозначность такого решения Конституционного Суда России подтверждается критикой не только известных ученых [5, с. 46-48; 11, 38-40], но и тем, что семь конституционных судей выразили особое мнение по данному делу. Представляется, что опасность такой правовой позиции Суда заключается в том, что субъект права сам уточняет и устанавливает пределы своей компетенции.

Думается, что многообразие конкретных жизненных ситуаций и роль Президента как гаранта Конституции, прав и





свобод человека определяют ответственность главы государства за конституционный порядок, выступающий основой правопорядка в целом, что дает основания для признания возможности «скрытых» полномочий главы государства. Очень точно замечено, что подразумеваемые полномочия Президента РФ предполагают его подразумеваемые обязанности [8, с. 153]. К таким конституционными обязанностями Президента РФ, в первую очередь, относятся гарантирование Конституции РФ, прав и свобод человека и обеспечения конституционного правопорядка.

Между тем следует закрепить конституционно-правовые средства ограничения таких «скрытых» полномочий главы государства со стороны других ветвей государственной власти. Судебная власть устанавливает их конституционность, а законодательная и исполнительная власти в лице руководителей палат российского парламента, председателя Правительства РФ проводят с Президентом РФ официальные консультации относительно возможности их реализации, как, к примеру, предусмотрено в Конституции Франции (ст. 16).

С учетом обозначенной роли главы России в механизме государственного единства, так же в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка, Президент РФ занимает ключевое место, исходя из его конституционных характеристик как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ). Обеспечение конституционного правопорядка выражается в слаженной и консолидированной работе государственного аппарата, эффективной реализации Конституции РФ и законодательства. И с учетом того, что именно Президент России оказывает существенное влияние на органы исполнительной власти, которые максимально задействованы в обеспечении правопорядка, то и в таком механизме их взаимодействия заметно возрастает роль главы государства как арбитра и координатора их функционирования.

Помимо оказания воздействия на различные органы государственной власти, Президент РФ как гарант Конституции РФ непосредственно участвует в обеспечении конституционного правопорядка посредством: собственной нормотворческой и организационно-управленческой деятельности; разрешения правовых споров между органами государственной власти (ч. 1 ст. 85 Конституции РФ); осуществления конституционного контроля

посредством отмены (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ) или приостановления действия актов органов исполнительной власти (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ); реализации права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) и отклонения федеральных законов, в том числе, в случае, если, по его мнению, они не соответствуют Конституции РФ или повлекут нарушение правопорядка (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ).

Кроме того, в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством, Президент России обеспечивает конституционный правопорядок в целом посредством реализации следующих полномочий:

- обеспечивает осуществление полномочий федеральных органов государственной власти на всей территории Российской Федерации;
- формирует Правительство Российской Федерации и принимает решение о его отставке;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности, который определяет стратегию обеспечения национальной безопасности, контролирует и координирует деятельность органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности и правопорядка;
- назначает высшее командование Вооруженных Сил России и утверждает военную доктрину Российской Федерации;
- назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и органах государственной власти;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей высших федеральных судов Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения и инициирует освобождение от должности Генпрокурора России и его заместителей; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, иных приравненных к ним прокуроров;
- обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;
- вводит режим военного и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях;
- принимает решение об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в



случае нарушения им Конституции РФ и законодательства, в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ; утратой доверия Президента России; в иных случаях, предусмотренных федеральным законом;

– распускает законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в порядке и по основаниям, установленным законом;

– в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством России, по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстраняет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления;

– обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании отдельных положений Конституции РФ, о проверке конституционности нормативных правовых актов, разрешении споров между органами государственной власти.

Проведенный анализ компетенции Президента России показал, что основная часть его полномочий реализуется в сфере обеспечения конституционного правопорядка, что особенно проявляется при установлении системы и формировании федеральных органов исполнительной власти, а также формировании, нормативном регулировании и общем руководстве Президентом РФ правоохранительными органами. В конституционной доктрине неоднократно поднимался вопрос о необходимости принятия ФКЗ «О Президенте Российской Федерации». Представляется целесообразным принять такой ФКЗ, закрепив в отдельной его главе основные полномочия Президента Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности и правопорядка.

Президент является гарантом конституционного правопорядка, проводимых преобразований, в том числе в правоохранительной сфере. Ему непосредственно подчинены правоохранительные структуры (МВД, ФСБ, СК, ФСВНГ и др.), как уже отмечалось, руководство которых он назначает и освобождает от должности, осуществляет нормативно-правовую регламентацию их организации и деятельности. По сути, все стратегические организационно-правовые преобразования отдельных правоохранительных структур санкционированы указами Президента РФ. Целый комплекс президентских указов направлен на обеспечение стабильности функционирования госу-

дарства, обеспечение и укрепление национальной безопасности и конституционного правопорядка [15, 16, 17].

Расширяются кадровые полномочия Президента России в правоохранительной сфере и системе обеспечения правопорядка непосредственно в Конституции РФ. В обновленной редакции главы 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура» к компетенции Президента РФ отнесены вопросы назначения и освобождения от должности прокуроров субъектов России (по представлению Генерального прокурора РФ), а так же иных прокуроров (ст. 129 Конституции РФ). Следует разделить мнение ученых о том, что такой подход свидетельствует не о причислении прокуратуры к системе власти Президента РФ, а об усилении гарантий подчиненности руководящего состава органов прокуратуры публичным (всеобщим) интересам в противовес определенным образом понимаемым ведомственным, служебным интересам [3, с. 16-17].

Осуществляя непосредственное руководство органами правопорядка, глава государства единолично принимает оперативные решения, направленные на устранение внутренних и внешних угроз конституционному правопорядку и национальной безопасности. Обеспечивая единство государственной власти, Президент РФ определяет стратегию и основные направления развития государства, консолидирует общественные силы в направлении обеспечения правопорядка и конституционной законности.

Одной из основных форм координационной деятельности правоохранительных органов являются координационные совещания, созываемые под руководством соответствующих прокуроров (ч. 1 ст. 8 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). По особо резонансным делам такие совещания проводятся под руководством Президента РФ, что свидетельствует о его ключевой роли в укреплении правопорядка. Такие совещания юридически проводятся не только в Генпрокуратуре РФ, а так же в рамках Совета Безопасности, о чем упоминалось.

Следовательно, прямая взаимосвязь между Президентом России и подведомственными ему правоохранительными органами, непосредственно обеспечивающими конституционный правопорядок, наиболее явственно показывает его консолидирующую роль в анализируемом механизме.

Таким образом, деятельность Президента РФ создает достаточные конститу-



ционно-правовые основания и условия для консолидированной работы всех органов государственной власти, включая правоохранительные структуры, в направлении обеспечения государственного единства и укрепления конституционного правопорядка. Обозначенные направления предметно во многом совпа-

дают, органично взаимосвязаны и взаимообусловлены, системно определяют магистральные направления деятельности главы государства, способствуя совершенствованию конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка в целом [2].

### Литература

1. Андреев А.Ф. Российская Федерация как суверенный субъект международных отношений // Государство и право. 2014. № 9.
2. Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. М., 2018.
3. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5.
4. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2005.
5. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом М., 2008.
6. Кравец И.А. Конституционное право как метаотрасль: роль конституции и основ конституционного строя в межотраслевой гармонизации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11.
7. Киреев В.В. Конституционные риски, обусловленные особенностями разделения властей в современной России // Правопорядок: история, теория, практика 2015. № 1.
8. Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2012.
9. Лебедев В.А. Конституционное развитие России // Lex Russica. 2018. № 11.
10. Левакин И.В. Государственное единство России: теоретико-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003.
11. Лучин В.О. «Указное право» в России М., 1996.
12. Панов А.А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2008.
13. Радченко В.И. Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003.
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 4.
15. Военная доктрина Российской Федерации, утв. Президентом РФ от 25 декабря 2014 г. № Пр.2976. // СПС Консультант плюс.
16. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646. // СПС Консультант плюс.
17. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683. // СПС Консультант плюс.

### References

1. Andreyev A.F. Rossiyskaya Federatsiya kak suverennyy sub»yekt mezhdunarodnykh otnosheniy // Gosudarstvo i pravo. 2014. № 9.
2. Bezrukov A.V. Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm obespecheniya pravoporyadka organami publichnoy vlasti v Rossii: monografiya. M., 2018.
3. Bondar' N.S., Dzhagaryan A.A. Konstitutsionalizatsiya prokurorskogo nadzora v Rossiyskoy Federatsii: problemy teorii i praktiki // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2015. № 5.
4. Gosudarstvennoye yedinstvo i tselostnost' Rossiyskoy Federatsii (konstitutsionno-pravovyye problemy) / otv. red. B.S. Ebzeyev. M., 2005.
5. Krasnov M.A., Shablinskiy I.G. Rossiyskaya sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom M., 2008.
6. Kravets I.A. Konstitutsionnoye pravo kak metaotrasl': rol' konstitutsii i osnov konstitutsionnogo stroya v mezhotraslevoy garmonizatsii // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2017. № 11.
7. Kireyev V.V. Konstitutsionnyye riski, obuslovlennyye osobennostyami razdeleniya vlastey v sovremennoy Rossii // Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika 2015. № 1.
8. Kutafin O.Ye. Glava gosudarstva. M., 2012.
9. Lebedev V.A. Konstitutsionnoye razvitiye Rossii // Lex Russica. 2018. № 11. 10.



Levakin I.V. Gosudarstvennoye yedinstvo Rossii: teoretiko-pravovoye issledovaniye: dis. ... dokt. yurid. nauk. M., 2003.

11. Luchin V.O. «Ukaznoye pravo» v Rossii M., 1996.

12. Panov A.A. Prezident Rossiyskoy Federatsii kak garant gosudarstvennogo yedinstva: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk M., 2008.

13. Radchenko V.I. Konstitutsionnyye osnovy gosudarstvennoy tselostnosti Rossiyskoy Federatsii: dis. ... dokt. yurid. nauk. M., 2003.

14. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 31 iyulya 1995 goda № 10-P po delu o proverke konstitutsionnosti Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 30 noyabrya 1994 goda № 2137 «O meropriyatiyakh po vosstanovleniyu konstitutsionnoy zakonnosti i pravoporyadka na territorii Chechenskoj Respubliki», Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 9 dekabrya 1994 goda № 2166 «O merakh po presecheniyu deyatel'nosti nezakonnykh vooruzhennykh formirovaniy na territorii Chechenskoj Respubliki i v zone osetino-ingushskogo konflikta» // Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. 1995. № 4.

15. Voyennaya doktrina Rossiyskoy Federatsii, utv. Prezidentom RF ot 25 dekabrya 2014 g. № Pr.2976. // SPS Konsul'tant plyus.

16. Doktrina informatsionnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii, utv. Ukazom Prezidenta RF ot 5 dekabrya 2016 g. № 646. // SPS Konsul'tant plyus.

17. Strategiya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii, utv. Ukazom Prezidenta RF ot 31 dekabrya 2015 g. № 683. // SPS Konsul'tant plyus

**БЕЗРУКОВ Андрей Викторович**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права юридического института Сибирского федерального университета. 660041, г. Красноярск, пр. Свободный, 79. E-mail: abezrukov@bk.ru

**BEZRUKOV Andrey**, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law of the Law Institute of the Siberian Federal University. 660041, Krasnoyarsk, pr. Svobodny, 79. E-mail: abezrukov@bk.ru

