

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Конституционно-правовой статус органов государственной власти в Российской Федерации

Студент

А.Н. Ковалев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Аннотация

В 1993 году, посредством всенародного голосования была принята Конституция Российской Федерации, вследствие чего структура органов государственной власти России претерпела чрезвычайные изменения, после чего, их конституционно-правовой статус и полномочия в разной степени многократно изменялись, было проведено несколько конституционных реформ.

Внимательное изучение совокупности конституционно-правовых основ государственных органов власти России позволяет сказать о том, что в данном случае имеются точки неопределенности, поскольку не все функции и полномочия органов власти к настоящему времени нормированы должным образом. Важным будет также уточнить определение категории «органа государственной власти» и взаимосвязи данных органов, определить классификацию органов государственной власти России, и принципы, по которым они действуют.

В качестве наиболее важных проблем, рассмотренных в исследовании, можно обозначить разграничение полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в рамках системы единой публичной власти в России.

Целью данного исследования является изучение конституционно-правового статуса органов государственной власти Российской Федерации.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) изучить понятие «орган государственной власти», и его признаки;
- 2) рассмотреть конституционный статус отдельных органов государственной власти Российской Федерации;
- 3) изучить и найти пути решения проблем, возникающих при разграничении полномочий и предметов ведения между органами

Российской Федерации, органами субъектов России и органами местного самоуправления (муниципалитетами).

Структура работы обусловлена задачами исследования, состоит из введения, основной части, включающей три главы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников, состоящего из 42 источников.

## Оглавление

Введение.....	5
Глава 1 Общая характеристика категории «орган государственной власти»...	8
1.1 История государственной власти в России.....	8
1.2 Определение понятия «орган государственной власти» и его признаки.....	17
1.3 Виды органов государственной власти и их соотношение с органами публичной власти.....	23
Глава 2 Конституционно-правовой статус органов государственной власти	30
2.1 Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации.....	30
2.2 Конституционно-правовой статус Государственного Совета Российской Федерации.....	33
2.3 Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации.....	36
2.4 Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации.....	39
2.5 Конституционно-правовой статус Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации .....	45
Глава 3 Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения между органами единой системы публичной власти в Российской Федерации .....	49
3.1 Проблемы правового разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.....	49
3.2 Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления .....	56
Заключение .....	66
Список используемой литературы и используемых источников.....	70

## Введение

Согласно Конституции Российской Федерации от 1993 года, Россия декларирует себя как правовое социальное демократическое государство. Из этого следует, что для Российской Федерации приоритетной задачей выступает задача определения наиболее подходящего и правильного вектора социального развития, который способен устранить или наиболее полно уменьшить проявления кризисных явлений.

Признаки правового государства в России можно обнаружить на разных уровнях общественной жизни. Российскую современную государственную модель можно охарактеризовать как достаточно сложную и отчасти противоречивую.

Современный период развития и функционирования органов государственной власти Российской Федерации предполагает соблюдение принципа разделения властей на три ветви, которые независимы и самостоятельны, и представлены соответствующими государственными органами. Разделение властей в качестве принципа организации государственного механизма было провозглашено в Декларации от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» и закреплено в ст. 10 Конституции Российской Федерации [37, с. 9]. Основываясь на этом, в России сформированы органы государственной власти, представляющие законодательную, исполнительную и судебную ветви власти.

На данный момент основными и очень важными проблемами являются вопросы взаимодействия между собой федеральных органов власти Российской Федерации, а также вопросы по разграничению компетенции органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти. Ясность и правильная организация вышеперечисленных органов власти могут быть использованы для повышения эффективности функционирования всего государственного

аппарата, что напрямую определяет качество защиты гражданских прав. Вышеуказанные взаимоотношения органов власти между собой могут быть урегулированы соглашениями, заключаемыми между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации.

Актуальность данного исследования заключена в том, что на государственном уровне было принято огромное количество нормативно-правовых актов в сфере государственной власти и ее органов, система органов государственной власти еще не до конца сформирована и ее реформирование продолжается до сих пор. Одни изменения постепенно заменяются другими, зачастую, неоднократно. Некоторые законодательные нормы, описанные в конституции, в настоящее время пока не реализованы, в частности, федеральные законы об автономном округе и автономной области Российской Федерации, которые могут быть приняты по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области или автономного округа. Поэтому необходимо провести исследование и определить конституционно-правовой статус органов государственной власти.

Объект исследования – правовые отношения, которые возникают при реализации процессов конституционно-правового регулирования статуса органов государственной власти.

Предмет исследования – нормативно-правовые акты, при помощи которых происходят процессы конституционно-правового регулирования статуса органов государственной власти.

Цель данного исследования – провести комплексно-теоретический анализ особенностей и специфики конституционно-правового статуса органов государственной власти в России.

Задачи выпускной квалификационной работы:

- дать характеристику понятию «орган государственной власти»;

- изучить особенности конституционно-правового статуса органов государственной власти Российской Федерации;
- выявить проблемы, касающиеся разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В целях изучения конституционно-правового статуса органов государственной власти Российской Федерации, анализировались научные труды ученых-юристов, в том числе специалистов в сфере российского конституционного права. В частности, были исследованы работы таких ученых, как М.В. Баглай, А.В. Безруков, Н.А. Боброва, В.П. Гавриков, В.Д. Зорькин, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, Л.А. Морозова, Т.Н. Радьков, М.С. Сагандыков, Р.Р. Салимзянов, Н.С. Соколова и другие.

В качестве методологической основы выпускной квалификационной работы, на основе разграничения общенаучных и специальных методов исследования, применялись следующие методы исследования: анализ нормативно-правовых источников, логический анализ, методы обобщения и логико-эвристический метод, методы сравнительного анализа, формально-юридический метод и другие.

Структура выпускной квалификационной работы включает введение, основную часть, состоящую из трех глав, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

# **Глава 1 Общая характеристика категории «орган государственной власти»**

## **1.1 История государственной власти в России**

Государственная власть в России в течение всего своего исторического развития выделялась системной спецификой в сравнении с государственными образованиями западных и восточных стран. Характер и специфика государственной власти российского типа вызваны наличием системных причин, связанных с культурно-историческим развитием, особыми традициями и религиозными устоями.

В период Древней Руси особенности государственной власти характеризовались несколькими специфичными факторами, выделяющими ее среди других государств того времени:

- во-первых, во время правления на Руси рода Рюриковичей власть преподносилась, как единое целое, в результате чего происходили постоянные конфликты между «горизонтальной» и «вертикальной» составляющими власти, а также присутствовало преобладание родственных отношений и передачей власти по наследству;
- во-вторых, тот период времени характеризовался на Руси наличием враждебно настроенных кочевых племен, которые обитали по соседству, что существенным образом замедляло развитие государственности. Постоянные набеги кочевников, а позднее нашествие Золотой Орды не способствовали формированию единого государства с единой государственной властью, а скорее приводило к раздробленности славянских земель. В период истории Руси до нашествия монголов не происходило существенного расслоения славянского населения на основании выполняемых ими функций в

государстве, в основном, население разделялось на воинов и мирных жителей, которые занимались ремеслом и земледелием [22, с. 135].

Иное разделение имело место в западноевропейских государствах, в которых процветало рыцарство и иерархические взаимоотношения, которые в последствии сформировали генезис феодализма.

- В-третьих, феодальные задатки государственной власти при наличии явно преобладающей эксплуатирующей системы формировали особый менталитет и устройство, которого не было в других государствах.
- Территория Руси была весьма обширной и малонаселенной, и тем самым притягивала своими просторами соседние недружественные государства с целью захвата земель и местного населения, как эксплуатируемой силы.

Во главе Древнерусского государства стоял великий князь, являвшийся сюзереном по отношению к прочим князьям, зачастую, являвшимся его кровными родственниками, в основном, младшими братьями, либо сыновьями. Князь опирался на свою дружину, основной целью которой было служить его военной силой. Так как государственного аппарата по сути не существовало, то в мирное время дружинники выполняли всевозможные административные и судебные функции.

Также великий князь был вынужден считаться и с советом, куда входили приближенные великого князя, верхушка его дружины. На местах сохранялись племенные князья. Они также имели свою дружину, вече, совет старейшин.

В некоторых древнерусских землях, в частности, в Великом Новгороде и Пскове, также существовали народные веча. Веча представляли собой народные представительные органы, состоящие из взрослого мужского населения, обладавшего личной свободой и соответствующим социальным статусом.

В земли, подчинённые великому князю направлялись его наместники, в основном, члены правящей династии, кровные родственники, либо приближенные. Одной из их основных задач было взыскание дани с местного населения и переведена в Киев или Великий Новгород. В то же время, им не платили за их работу, но в обязанности местных жителей входило обеспечение их продуктами питания, а также ремесленными изделиями, кроме того, данным лицам доставалась часть сборов.

Вторая половина XI века характеризовалась определенными историческими изменениями, и представленные выше факторы стали значительно тормозить процессы государственного строительства, способствуя образованию новой системы государственной власти.

Период монгольского нашествия на Руси внес свой существенный вклад в процессы организации государственной власти. В этот период князья отчетливо стали понимать, что по отдельности сложно удерживать власть на местах в течение длительного времени, стали осознавать, что только поддержке бояр – местной древней аристократии можно было удержать власть в своих руках [22, с .135].

Характерно, что именно в Москве стало происходить слияние в единое целое княжества и бояр, этот фактор существенным образом повлиял на формирование единого государства на Руси с центром именно в Москве. В Москве была образована система власти, основанная на союзе князя и бояр, которая окончательно оформилась в период правления Василия II Тёмного (1425–1463 гг.).

После окончательного освобождения от татаро-монгольского ига в истории Руси стали происходить существенные изменения в процессе дальнейшего развития специфичной модели государственной власти (1480–1570 гг.).

По мере освобождения от татаро-монгол, от их поборов и разорений, исчезло внешнее давление, сделавшее исторической необходимостью

образование единого централизованного государства. Процесс объединения княжеских земель был возможен только при поддержке бояр на местах, так как они выступали экономическими фундаментом нового государства.

Но, в конце XV века по мере присоединения значительного территориального массива новгородских земель данная ситуация в корне изменилась, так как князь начал осуществлять раздачу земель в виде поместий, в основном «детям боярским» [22, с 141].

В результате данных процессов стало зарождаться дворянство, как новая опора великого князя, которое обладало многочисленностью, но вступало в противоречие с древним боярством.

Острая необходимость создания единого государства, которое бы объединило разрозненные мелкие княжества вследствие этого тормозилась, причины этого выражались в характерных особенностях русского народа того времени, а именно тяготении к местничеству и сохранении былой автономии от Москвы.

Таким образом, единственным путем формирования единого государства стал путь к самодержавию и отказ от местничества, в пользу централизованного государства. На то, что утвердить самодержавие на Руси потребовалось не одно десятилетие борьбы, в том числе Смутный период вплоть до 1650 года, когда при помощи Соборного Уложения самодержавие окончательно утвердилось как форма власти.

Начальный этап становления российского конституционализма историки относят к XVIII веку, по причине того, что под влиянием Европы в России начали появляться первые конституционные идеи и проекты. В качестве таковых, в частности, называют конституционные проекты графа Н.И. Панина и А.Р. Воронцова.

Конституционный (по своей природе) проект графа Н.И. Панина был нацелен на реформу Сената и создание в Российской империи

Императорского Совета. Проект появился в декабре 1762 года, но после некоторых колебаний был отклонён Екатериной II.

Своим проектом Н.И. Панин планировал изменить механизм принятия решений и несколько ограничить абсолютную власть монарха. Для этих целей планировалось создание Императорского совета, а также разделение Сената на департаменты и введение обязательной скрепы императорских указов главами этих департаментов.

Данные главы департаментов – статские секретари, согласно проекту, могли бы получить независимое от императора положение, данный факт дает возможность увидеть в проекте Н.И. Панина один из первых конституционных проектов в России.

Однако, Императорский совет, и Сенат со статскими секретарями по проекту Н.И. Панина были бы органами скорее не политическими, а чисто бюрократического характера. Проект Н.И. Панина в целом не предусматривал перехода к аристократической или сословной монархии, и уж, тем более, не предусматривал перехода к демократии.

Реализация проекта могла бы привести лишь к укреплению в России абсолютизма в его европейском (а не восточном) варианте, что и было сделано реформами первой четверти XIX века [33].

И все-таки, проект Н.И. Панина можно считать начальным шагом в формировании российского конституционализма. Это подтверждается в частности тем, что Н.И. Панин был последовательным сторонником принципа законности, который, как он полагал, должен быть основополагающим в государственном управлении.

По этому поводу, в 1773 году вместе со своим секретарем и писателем Д.И. Фонвизиным, он прямо утверждал принцип законности, «чтоб гражданин мог не страшиться злоупотребления власти; чтоб никто не мог быть игралищем насильств и прихотей, чтоб по одному произволу власти

никто из последней степени не мог быть взброшен на первую, ни с первой свергнут на последнюю...» [15].

Несмотря на неудачу первого проекта, Н.И. Панин не остановил своих конституционных изысканий. В 1767 году он принимал участие в работе Уложенной комиссии, выборного органа, созванного по распоряжению Екатерины II для разработки нового уложения государственных законов. Там он и познакомился с Д.И. Фонвизиным, который стал одним из его секретарей. Все дальнейшие конституционно-политические замыслы Н.И. Панина разрабатывались им совместно с Д.И. Фонвизиным.

Следует сказать несколько слов о проекте Конституции Панина-Фонвизина. Это была последняя попытка Н.И. Панина подготовить план реформы государственного управления в России. Текст состоял из двух частей: вышеупомянутой преамбулы «Рассуждение о непременных государственных законах» и наброска Конституции. Однако проект не получил своего развития, поскольку 31 марта 1783 года Н.И. Панин скончался. После его смерти составленный проект Конституции вместе с другими бумагами был передан Д.И. Фонвизиным Петру Панину.

Оценивая роль конституционного проекта Панина-Фонвизина, А. Гнездилов отмечает, что он стал «важным шагом в развитии идеи конституционного ограничения монархии в России и одной из первооснов российского либерализма» [10].

Помимо Н.И. Панина свой конституционный проект на рубеже XVIII-XIX вв. разработал граф А.Р. Воронцов. Он получил название «Грамота российскому народу» («Всемиловейшая грамота, российскому народу жалуемая»).

Граф А.Р. Воронцов свой конституционный проект представлял, как своего рода феодальный договор, закреплявший интересы аристократии, однако, частичное подтверждение прав мещанства, купцов и крестьян,

которое А.Р. Воронцов декларировал в своем проекте, дает ученым повод говорить о всестороннем характере его проекта.

Император Александр I выражал особый интерес к проекту А.Р. Воронцова, однако, по различным причинам так и не решился окончательно утвердить данный проект. Причины этому доподлинно неизвестны, но предположительно Александр I боялся революционных настроений, которые на тот момент существовали в Европе, в частности в Англии и во Франции, конституционные акты которых и дали толчок к написанию проекта А.Р. Воронцова.

Развитие капиталистической системы в последней трети XIX века, и соответственно, рост промышленных и сельскохозяйственных капиталов, тесно связанных и переплетенных с властью только укреплял самодержавную модель управления, которая стала основой для эксплуатации простого населения, что стало вызывать общественные обострения, восстания и революции. В это же время само самодержавное государство начинает совместно с капиталом эксплуатировать население, что ещё более обостряет наличные противоречия [34, с. 58].

В итоге все это привело к росту революционных настроений в обществе и вылилось в революцию 1917 года.

Как следует из научной литературы по вопросам отечественного государства и права, в XX веке в России сменилось два типа конституционализма: дореволюционный – отражающий переход страны от абсолютной к конституционной монархии и авторитарный (с однопартийной формой правления) – появившийся в результате Октябрьской революции и просуществовавший в разных модификациях начиная с октября 1917 года практически вплоть до начала 90-х годов XX века, когда Россия вступила на путь построения демократического правового государства, утверждающего высшей ценностью права и свободы человека и гражданина.

В 1918 году была утверждена первая советская рабоче-крестьянская Конституция – «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа». «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов» [16].

Советская система власти провозгласила диктатуру пролетариата, которая определила народные массы трудящихся источником власти, сформировав концепцию народовластия. Советская власть – это по сути первая в мире власть, которая фактически привлекает именно трудовые массы (рабочий класс) к управлению государством. На этом изначально и строилась сила и прочность советской власти, заключавшаяся в том, что она объединяла в единое целое широкие массы рабочих и крестьян, в революционную диктатуру против власти эксплуататоров, что стало серьезным катализатором в победе советской власти над Белым движением в гражданской войне 1917-1922 годов.

Провозгласив диктатуру пролетариата инициаторы Октябрьской социалистической революции сделали рабочий класс доминирующим, а коммунистическую партию – правящей, а в последствии, и единственной партией в стране. В суровых условиях Первой мировой войны и экономического разорения партия взяла на себя ответственность за судьбу страны. Во многом, мобилизационные мероприятия коммунистической партии помогли избежать экономической и национальной катастрофы, освободив страну от финансовой зависимости западных держав, отказавшись выплачивать государственный долг Российской империи, и от угрозы колониального порабощения со стороны западных держав.

В плане государственного строительства произошли колоссальные изменения. В течение короткого периода, с ноября 1917 по 1918 год, коммунистическая партия, подняв на революционную борьбу широкие массы рабочего класса и трудовых крестьян, совершила ряд коренных демократических и социалистических преобразований в стране, в частности

окончательно были упразднены все нормативно-правовые основы классового неравенства, были провозглашены полная свобода и равенство всех народов и национальностей в России, помещная система землевладения была ликвидирована. Был полностью уничтожен старый, буржуазно-аристократический государственный аппарат и на его месте был создан аппарат советского государства, был создан новый социалистический тип страны. Советская власть провозгласила с себя новой, высшей, пролетарской формой демократии – демократии для трудящихся, в интересах народных масс.

В СССР чисто формально существовало разделение государственной власти на ветви, но над верхушкой всей этой системы находилась партия КПСС, которая обладала всей полнотой власти [11, с. 56].

Партия была во многом замкнута на самой себе и социальные лифты зачастую не были эффективными и не давали возможностей пробиться «наверх» внепартийному населению, внутри КПСС сформировался так называемый «номенклатурный класс», во многом связанный родственными или дружескими связями.

Постсоветская власть, которая возникла в результате крушения КПСС и развала СССР воспроизвела отдельные черты и характеристики, которые являются характерными как для эпохи самодержавия, так и для и советской системы власти. С одной стороны, это был капитализм, зародившийся при самодержавии, с другой стороны не отпали сами собой формы коммунистического порядка связанные с советским периодом отечественной истории, был сформирован своеобразный гибридный режим [21, с. 173].

Сегодня Российская Федерация, которая впитала в себя весь опыт развития советской и дореволюционной государственности, обладая тремя ветвями власти, по всем конституционным положениям провозглашает себя как демократическое правовое государство. При этом, процесс государственного строительства до сих пор не закончен, вследствие чего,

модель государственной власти претерпевает некоторые, порой, значительные изменения и реформы, последняя конституционная реформа была проведена совсем недавно, в 2020 году.

## **1.2 Определение понятия «орган государственной власти» и его признаки**

Государственная власть является сложной политико-правовой категорией. Орган государственной власти взаимодействует со всем механизмом государства и образует с ним единую систему [42, с. 71].

Органы государственной власти являются основой для любого государства. Они подразделяются на основе принципа разделения властей на законодательные, исполнительные и судебные органы власти. Государственная власть действует в политическом и правовом поле, учреждается и исходит от народа, нормируется и фиксируется согласно конституции и в целом законодательству государства. Орган государственной власти – это коллектив граждан или один гражданин, которые уполномочены государством на осуществление его функций [1].

Применительно к государствам, которые провозглашаются демократическими, источником и носителем власти является только народ. Он ее осуществляют непосредственно или через государственные органы, предусмотренные конституцией. Государственная власть является всеобъемлющей, суверенной и единой. Государственная власть является комплексной, поскольку объединяет все государственные институты, проникает во все структуры общественной жизни и может объединить всех проживающих на соответствующей территории граждан. Государственная власть распространяется как территориально – на всю территорию государства, так и на всех граждан, независимо от того, где они находятся.

Органы государственной власти является единой системой, имеют один источник – конституцию, свою сущность, содержание и предназначение, и несмотря на разделение властей, обеспечивают и проводят единую политику государства.

Государственная власть должна основываться на принципе законности и реализовываться государственными органами на основе конституции и иных законов. Ее важным элементом является волеизъявление народа на выборах в государственные органы, а также формы прямой демократии (референдумы и другие).

К характерным чертам органов государственной власти относятся: власть, принуждение и влияние. Принуждение является крайним средством реализации воли народа (в рамках закона). Оно выражается в различных санкциях и иных мерах воздействия.

Структура органов государственной власти зависит во многом от материальных условий жизни, от степени развития общественного сознания, демократических традиций в политическом обществе.

Можно отметить две основные формы осуществления государственной власти: непосредственная – непосредственно народом, и косвенная – через органы, предусмотренные конституцией и другими НПА. Государственно–властные полномочия практически выражаются в издании государственными органами от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных актов [19, с. 146].

Как уже говорилось, Российская Федерация, согласно основному государственному закону – Конституции Российской Федерации, провозглашена правовым и социальным государством, политика которого должна быть направлена на создание необходимых условий, при помощи которых обеспечивается достойный уровень жизни и соблюдение свободы развития человека и гражданина.

Государственный аппарат может рассматриваться как элемент механизма государства, представляющий собой систему государственных органов, наделенных властными полномочиями специально для реализации государственной власти [9, с. 126].

Механизм государства есть та реальная организационная и материальная сила, располагая которой, государство осуществляет власть, проводит ту или иную политику.

В качестве первого и основополагающего элемента государственного механизма следует отметить, собственно, государственный орган власти.

Следует обратиться к мнению С.А. Иванова, согласно которому, орган государственной власти – это одна из основных частей механизма государства, обладающая структурой, которая определена законом, наделенная государственными полномочиями. При этом, орган государственной власти активно взаимодействует с другими государственными органами, образуя с ним единую систему [14].

С позиции В.А. Мелехина, под органом государственной власти понимается коллектив граждан или даже один гражданин, уполномоченные со стороны государства на осуществление государственных функций [21].

В соответствии с несколько иной характеристикой, орган государственной власти является звеном государственного аппарата, наделенным государственно-властными полномочиями, материальными и финансовыми средствами, обладает структурой, которая определена законом, может действовать в определенной сфере общественно-правовой жизни.

Можно выделить ряд признаков, которыми обладают органы государственной власти:

- наличие властных полномочий, благодаря чему органом государственной власти осуществляются определенные функции и задачи, установленные государством. В качестве основного элемента этих полномочий выступают определенные обязанности и

- права, которые установлены при помощи нормативно–правовых актов;
- порядок образования и деятельность органа государственной власти подлежат закреплению в нормативно-правовых актах. К примеру, порядок образования законодательных органов власти определен рядом законов федерального уровня, в том числе Конституцией Российской Федерации;
  - значительная часть органов государственной власти приравнивается по своему статусу к юридическому лицу, и имеет схожую правосубъектность, данный статус хорошо прослеживается при реализации имущественных прав органа государственной власти. В целом сказанное проявляется в том, что орган государственной власти обладает полномочиями в области имущественных и неимущественных прав, выступает от своего имени, а также обладает правом принятия участия в суде в качестве истца или ответчика;
  - орган государственной власти – это в первую очередь люди, в частности государственные служащие, выступающие от имени государства [13, с. 112]. Государственный служащий — это работник (служащий), исполняющий те или иные обязанности в соответствии с занимаемой должностью на государственной службе;
  - многие органы государственной власти обладают правотворческими полномочиями, а также правом законодательной инициативы, то есть орган государственной власти, в пределах своих полномочий, обладает правом на то, чтобы издавать НПА, либо предлагать органам законодательной власти свои законопроекты;
  - орган государственной власти имеет различные материально–финансовые ресурсы, необходимые ему для того, чтобы осуществить свои полномочия;

- деятельность органа государственной власти строго регламентирована, для реализации этой деятельности установлены определенные бюджетные ассигнования;
- орган государственной власти действует от имени государства и по поручению государства;
- деятельность органа государственной власти при ее осуществлении находится под регулированием нормативно-правовых актов, кроме того, никакая деятельность органа государственной власти не должна вступать в противоречия с российскими законами;
- осуществление деятельности органов государственной власти происходит во взаимосвязи с другими органами, чьи полномочия имеют четкое разделение;
- орган государственной власти реализует свои полномочия на определенной территории, речь может идти о территории всего государства, либо его части.

Исходя из этого, следует заметить, что признаки органа государственной власти нашли свое закрепление в конкретных нормативно-правовых актах, имеющих отношение к определенному государственному органу власти, например, Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 года.

Далее следует рассмотреть принципы организации и деятельности органов государственной власти:

- 1) принцип соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина;

Если обратиться к конституционным положениям, то наивысшей ценностью выступают человек, его права и свободы. Государство несет обязанность по реализации мер, направленных на признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека.

- 2) принцип народовластия, под которым понимается то, что в России народ выступает в качестве единственного источника власти;
- 3) принцип верховенства Конституции, означает, что основным законом в России является Конституция Российской Федерации, действие которой распространяется на всей территории России.

Никакие нормативно-правовые акты, принимаемые в России, не должны вступать в противоречие с конституционными положениями и могут быть изданы, только основываясь на положениях основного государственного закона. В том случае, когда орган государственной власти по разным причинам принимает решение, противоречащее нормам и положениям Конституции Российской Федерации, это решение является недействительным.

Проблема соотношения конституции и текущего законодательства довольно многогранна, и она решается с учетом как роли конституционных идей, так и формально-правовой зависимости от конституции многих правовых актов [39, с. 6].

- 4) принцип разделения властей заключается в том, что государственная власть разделена на три ветви. Действие данного принципа подразумевает единство государственной власти, но, в то же время, устанавливает разграничение сфер ответственности между органами различных ветвей власти в пределах своего ведения;
- 5) принцип законности – деятельность абсолютно всех органов государственной власти осуществляется согласно действующим законам;
- 6) принцип федерализма – Россия согласно конституционным положениям – это федеративное государство, устройство которого основано на соблюдении целостности государства и соблюдении единства системы органов государства, при этом, важной

особенностью федеративного устройства является определение сфер разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами федерации;

- 7) принцип равного доступа к государственной службе, порядок и особенности прохождения которой в Российской Федерации входят в поле регулирования федеральных законов;

Равные условия прохождения государственной службы независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего, гарантируются Конституцией и законодательством Российской Федерации.

- 8) принцип гласности – работа государственных органов подразумевает возможность информирования граждан о данной деятельности, которая была проделана за определенный период времени [8, с. 13].

### **1.3 Виды органов государственной власти и их соотношение с органами публичной власти**

Нормативно-правовая база, при помощи которой структурируется и функционирует система органов государственной власти является основой для деятельности органов государственной власти.

Данная нормативно-правовая база основана на соблюдении принципа приоритетности одних законов и необходимости согласования с ними других, но это не подразумевает, например, то, что региональные законы являются менее важными, нежели Конституция Российской Федерации, по

той причине, что именно их можно назвать в качестве основы для работы региональных государственных органов [8, с. 13].

Верховенство федеральных конституционных законов и федеральных законов над региональными законами означает то, что при наличии противоречий региональных законов федеральным законам, предпочтение отдается федеральным нормативно-правовым актам.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой статьи 76 Конституции РФ, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации [17].

Полномочия федерального центра и субъектов Российской Федерации нашли свое закрепление в Конституции Российской Федерации, но в ней не перечислены достаточно четко полномочия субъектов Российской Федерации, следуя из этого, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти по всем предметам ведения, которые не находятся в ведении Российской Федерации и в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В какой-то мере субъекты Российской Федерации обладают достаточным уровнем самостоятельности [3, с. 114].

В соответствии с внесенными конституционными поправками в 2020 году, в единую систему публичной власти в Российской Федерации подлежат вхождению органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Прежде, сотрудничество государственных органов и органов местного самоуправления было построено на соблюдении принципа передачи определенных государственных полномочий местным органам самоуправления, в настоящее время, согласно новеллам конституционных поправок 2020 года, перераспределение полномочий происходит внутри единой системы публичной власти.

После внесения изменений в ст. 132 Конституции Российской Федерации, вновь добавленная часть 3 данной статьи постановила, что органы местного самоуправления и органы государственной власти вошли в единую систему публичной власти.

Таким образом, при помощи Конституции Российской Федерации закреплена новая правовая категория «публичная власть», что требует детального научного изучения содержания и сущности этого понятия.

Следует отметить, что научное обсуждение по теме публично-правовой природы местного самоуправления ведется давно. Разработаны понятие и характеристика публичной власти. Публичная власть – это суверенная власть, под которой понимается в том числе соответствующая способность органов государственной и муниципальной власти оказывать властное воздействие, которая закреплена законодательно, и ставит своей целью реализацию целостной национальной политики в интересах граждан и государства.

Органы публичной власти характеризуется рядом характеристик, таких как:

- общественный интерес, который является концентрированным проявлением общих социальных потребностей и стремлений;
- особые субъекты публичной власти и народ как источник этой власти, который реализует свои права и возможности в формах, как прямого волеизъявления, так и косвенно, через государственные и местные органы власти.

Таким образом, органы публичной власти – это важнейший элемент организационной системы государства, и их задача заключается в реализации национальной политики.

Федеральное правительство заботится о единстве и целостности России, субъекты федерации призваны решать важные для государства проблемы, связанные с региональными условиями, а местное

самоуправление обеспечивает поддержание достойного уровня жизни населения на местах.

Органы публичной власти – это организованные структуры, призванные осуществлять процессы по реализации публичной власти в общественно-государственной сфере.

Целью и функциями органов публичной власти является управление социальным развитием на разных уровнях. На этом основании принято разделение органов публичной власти на федеральные, региональные и муниципальные.

До 2020 года российское законодательство не содержало такого термина, как «орган публичной власти». Это понятие является обобщенным и коллективным для совокупности органов государственной власти (федеральных и региональных) и органов местного самоуправления, которые осуществляют и реализуют публичную власть на всех территории страны.

Органы публичной власти, являются основной политической силой, которая регулируется наиболее важными законами.

Если говорить о мировой практике, региональные органы власти также отличаются от органов местного самоуправления и их полномочия варьируются в зависимости от конституционных положений государства, в котором они расположены.

В целом следует помнить, что публичная власть – это более широкое по смыслу понятие, чем государственная власть.

Традиционно органы публичной власти подразделяются следующим образом:

- 1) государственные органы; в свою очередь, они могут быть разделены на общенациональные и региональные органы государственной власти;
- 2) органы местного самоуправления.

Их деятельность направлена на удовлетворение общественных (публичных) интересов, в соответствии с которыми они действуют от имени всего сообщества или его части в целом, или населения конкретного населенного пункта.

Порядок создания и функционирования органов публичной власти строго регулируется нормативными актами (Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, уставами, либо конституциями и иными законами субъектов, различными подзаконными актами органов государственной власти, актами органов местного самоуправления). Они могут действовать по принципу: разрешено только то, что предусмотрено соответствующим законодательством (в отличие от граждан – физических лиц, которые в большинстве случаев действуют по принципу: все законно, что не запрещено законом);

Деятельность этих органов носит публичный характер, в подавляющем большинстве случаев оформляется в виде опубликованных официальных, утвержденных решений. Отсюда исходит также принцип: неопубликованные законы не имеют юридической силы. У каждого органа публичной власти есть свои четкие функции, задачи и полномочия.

Государственные органы власти – это организации (учреждения), выполняющие свои функции на государственном (федеральном и региональном) уровне.

Орган местного самоуправления – организация (орган) деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Муниципалитет в Российской Федерации – это населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление в России, то есть решаются преимущественно вопросы местного значения.

В Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, органы публичной власти разделены следующим образом:

- федеральные органы государственной власти;
- государственные органы субъектов Российской Федерации (региональные органы власти);
- местные (муниципальные) органы.

Первые два уровня относятся к государственной власти и, соответственно, это собственно и есть государственные органы, а третий уровень (местный) относится к особой категории публичной власти – местному самоуправлению, что закреплено в главе VIII Конституции России.

К федеральным органам власти в России относят:

- Президент Российской Федерации – глава государства;
- Федеральное Собрание Российской Федерации – парламент;
- Правительство Российской Федерации во главе с Председателем Правительства Российской Федерации – осуществляет исполнительную власть;
- другие федеральные органы исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства Российской Федерации, руководство деятельностью которых осуществляет либо Президент Российской Федерации, либо Правительство Российской Федерации [30];
- Судебные органы: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции, суды субъектов Российской Федерации, районные суды, военные и специализированные суды, арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды.

Свои органы государственной власти существуют на уровне субъектов (регионов) Российской Федерации:

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (может одновременно возглавлять и исполнительную власть субъекта Российской Федерации), например, глава республики, губернатор, глава администрации и прочие;
- законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации (например, областные думы, государственные советы республик, народные хуралы в некоторых республиках, и другие);
- высший исполнительный орган государственной власти (например, правительство, администрация) субъекта Российской Федерации, другие органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (министерства, департаменты), их территориальные органы (при наличии).
- конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. N 7-ФКЗ установил, что данный тип судов прекратит свое существование с 1 января 2023 года), мировые судьи.

Все другие органы власти, такие как Администрация Президента Российской Федерации или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, прокуратуры, Следственный комитет РФ, Счётная палата РФ, контрольно-счётный орган субъекта РФ, Конституционное собрание РФ, избирательные комиссии (Центральная, субъекта России), уполномоченный по правам человека (ребёнка, малочисленных народов, бизнеса) и прочие, относятся к государственным органам власти со специальным, особым статусом.

Подытоживая вышесказанное, можно сказать, что орган государственной власти является ключевым и самостоятельным элементом механизма государства, его деятельность, а также порядок формирования и функционирование в системе публичной власти строго регламентированы законодательством РФ.

## **Глава 2 Конституционно-правовой статус органов государственной власти**

### **2.1 Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации**

Действующая Конституция Российской Федерации исходит из лидирующего положения Президента Российской Федерации в системе государственных органов страны. Согласно статье 80 Конституции он является главой государства. Согласно роли и значению Президента Российской Федерации, заложенных в конституции, Россию иногда называют «суперпрезидентской республикой».

Глава государства является общим термином для индивидуального или коллективного государственного учреждения, которое является высшим представителем государства. Глава государства персонифицирует преемственность и легитимность государства. Фактические функции и полномочия глав государств заметно отличаются в разных странах и исторических периодах в зависимости от формы государственного управления. В США, например, президентская республика, где глава государства является и главой исполнительной власти. В Германии, как в парламентской республике, глава государства имеет только представительские функции.

Формулировки, содержащиеся в Конституции Российской Федерации 1993 года и касающиеся института президентства, являются вполне классическими для европейского конституционного права и практики государственного устройства.

Президент Российской Федерации не входит ни в одну из ветвей власти. Перед Президентом стоит задача обеспечить координацию функционирования и взаимодействия всех других государственных органов,

как федеральных, так и субъектов Российской Федерации. Глава государства, как правило, не зависит от других государственных органов.

Президент России определяет основные направления внутренней и внешней политикой государства, и имеет правотворческие полномочия, что означает принятие актов – указов президента, которые, при отсутствии аналогичных законов, на равных с ними условиях регулируют общественные отношения и действуют до тех пор, пока не появятся соответствующие законы (если они появятся).

Помимо прочего, органами власти, напрямую подконтрольными Президенту Российской Федерации является Администрация Президента Российской Федерации и Совет Безопасности, с помощью которых Президент РФ инициирует и проводит внутреннюю и внешнюю политику в рамках своей компетенции.

Совокупность правовых норм, регулирующих конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации включает в себя следующие элементы:

- правовые нормы, определяющие порядок выборов и вступления в должность Президента Российской Федерации;
- правовые нормы, устанавливающие компетенцию Президента Российской Федерации;
- правовые нормы, регулирующие порядок прекращения полномочий Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на шесть лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков (согласно поправкам в Конституцию Российской Федерации 2020 года).

В структуру нормативно-правовых актов о выборах Президента Российской Федерации входит Конституция Российской Федерации, ФЗ «Об

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ, ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», другие федеральные законы.

Выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации (верхняя палата) Федерального Собрания Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации.

Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия [25].

Основы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации определяются главой 4 Конституции Российской Федерации. Специального федерального закона, регулирующего конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации, не принято.

Президент Российской Федерации выступает гарантом конституции, в его ведении находятся меры по сохранению суверенитета и целостности страны. В его обязанности входит обеспечение согласованного функционирования всех органов власти. Президент является официальным представителем государства.

Президент Российской Федерации определяет ведущие направления внутренней политики, а также в международных отношениях, назначает Председателя Правительства и других членов Правительства с одобрения Государственной Думы и частично, после консультаций с Советом Федерации.

Президент Российской Федерации вправе вносить законопроекты в Государственную Думу, подписывать федеральные законы.

В полномочия Президента Российской Федерации входит назначение дипломатических представителей, прием послов и подписание международных договоров.

Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации и утверждает военную доктрину, назначает военное командование, вводит военное положение.

Президент России формально стоит над высшим руководством всех субъектов Федерации, введу того, что вправе отрешить от должности высших должностных лиц субъектов федерации «за утрату доверия».

По мнению Н.А. Бобровой, «Президент России, как и большинство президентов в странах СНГ, обладает привилегированным статусом и гипертрофированными, по сравнению с президентами в классических республиках, полномочиями. Причем президентские полномочия распространяются на все ветви власти» [6, с. 42].

## **2.2 Конституционно-правовой статус Государственного Совета Российской Федерации**

Государственный Совет Российской Федерации имеет продолжительную историю. До 2020 года он являлся просто консультативно-совещательным органом федеральных властей и глав субъектов федерации, который существовал в период с 1991 по 1993 год, и был восстановлен в сентябре 2000 года указом Президента Российской Федерации.

Государственный Совет собирался несколько раз в год под председательством Президента Российской Федерации. В него входили председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации,

полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, высшие должностные лица субъектов федерации, руководители фракций в Госдуме и иные лица, по решению Президента Российской Федерации

Есть мнение, что реальный вес Госсовет приобрел в 2018 году, когда на него были возложены функции обсуждения нацпроектов.

После придания Государственному Совету статуса конституционного органа в 2020 году, его структура осталась близкой к предыдущей, и не претерпела существенных изменений, по сути, госсовет представляет собой «надрегиональное правительство».

Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 года, принятый после внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, предложенных Президентом Российской Федерации 15.01.2020 года, в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определяет основы функционирования публичной власти, а также статус, организационно-правовые основы формирования и функционирования Государственного Совета Российской Федерации.

Правовую основу деятельности Государственного Совета составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», другие федеральные законы, акты Президента Российской Федерации [26].

Согласно федеральному закону, Государственный совет возглавляет Президент Российской Федерации. В его состав входят Председатель Правительства, председатели Совета Федерации и Государственной Думы, Руководитель Администрации Президента и главы регионов. По решению главы государства в него могут входить члены парламентских политических партий, представители местного самоуправления и другие лица.

Государственный Совет участвует в разработке задач в области внутренней и внешней политики, в обсуждении параметров бюджетной и кадровой политики России. В своих решениях совет может вносить предложения об изменении законодательства, но не имеет права законодательной инициативы.

Важно отметить, что в федеральном законе о Госсовете впервые дано толкование понятия единой системы публичной власти. В эту систему входят федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов России, другие государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, деятельность которых направлена на соблюдение и защиту прав и основных свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития страны.

Отсюда можно сделать вывод, что Государственный Совет Российской Федерации был создан в целях реализации и поддержанию вышеперечисленных условий в рамках единой системы публичной власти.

Основными задачами Госсовета являются:

- содействовать в обеспечении согласованной работы и взаимодействия государственных органов, в определении внутренней и внешней политики;
- подготавливать предложения по целям приоритетных сфер социально-экономического развития государства;
- предложения по ключевым вопросам государственного строительства, развития федерализма и местного самоуправления;
- подготовка рекомендаций Президенту Российской Федерации по согласованности действий федеральных органов государственной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации;
- содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между

федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации.

Став новым конституционным органом, Государственному Совету Российской Федерации только предстоит занять свое место в системе органов государственной власти России, однако задачи и функционал, возложенные на него, дают надежду увидеть в Госсовете хорошую площадку для взаимодействия федерального центра, субъектов Российской Федерации и различных органов государственной власти и гражданских институтов.

### **2.3 Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации**

Федеральное Собрание Российской Федерации – высший законодательный и представительный орган власти в стране. Он обеспечивает выражение интересов населения и ведет нормотворческую деятельность. Формирование Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется в соответствии с действующим законодательством.

Федеральное Собрание состоит из двух палат:

- Совет Федерации (верхняя палата);
- Государственная Дума (нижняя палата).

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. В регламентах обеих палат специально указаны даты начала и окончания сессий.

Заседания верхней и нижней палат проходят отдельно. Члены палат Федерального Собрания Российской Федерации встречаются вместе только в некоторых особых случаях, например, когда заслушивают послания

Президента Российской Федерации. Такая организация нужна, чтобы избегать принятия сумбурных поспешных решений.

Кроме того, Конституция Российской Федерации предусматривает совершенно разные полномочия для каждой палаты. Это обеспечивает систему «сдержек и противовесов» парламентской деятельности. Эта система придает Совету Федерации роль своеобразного «тормоза». Таким образом, можно снизить возможности так называемой «тирании большинства», которая может возникать в случае исключительного доминирования какой-то одной политической силы в Государственной Думе.

Таким образом, парламент является высшим законодательным и представительным органом, и особой уравнивающей силой конкурирующих политических фронтов. Он защищает интересы сил, которые имеют меньше возможностей влиять на политическую жизнь страны на сегодняшней политической арене.

Принципы деятельности Федерального Собрания РФ:

- порядок формирования и компетенция палат Федерального Собрания устанавливаются Конституцией Российской Федерации;
- является представителем народа России и отстаивает его интересы;
- единственный орган, обладающий правом принятия федерального бюджета;
- выборы Президента Российской Федерации назначаются Федеральным Собранием.

Основной функцией Федерального Собрания является принятие (нижней палатой) и одобрение (верхней палатой) федеральных конституционных и федеральных законов.

Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет:

- распоряжение федеральными средствами государственной казны (принимает федеральный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением);

- контроль за исполнительной властью.
- В полномочия Федерального Собрания Российской Федерации также входит производство процедуры отрешения Президента Российской Федерации от должности.

В структуру Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации согласно Конституции Российской Федерации, включены сенаторы Российской Федерации.

В Совет Федерации входят (могут входить):

- по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации – на срок полномочий соответствующего органа;
- Президент Российской Федерации, который прекратил исполнение своих полномочий по причине истечения срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, пожизненно. Президент Российской Федерации, который прекратил исполнение своих полномочий, имеет право на отказ от полномочий сенатора Российской Федерации;
- не более тридцати представителей Российской Федерации, которые назначены Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно [28].

Сенаторы Российской Федерации – представители Российской Федерации, за исключением представителей Российской Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, назначаются Президентом Российской Федерации сроком на шесть лет. Формирование и структурирование Совета Федерации по непартийному принципу. Сенаторы Российской Федерации не создают фракции и партийные объединения.

Принципы формирования Государственной Думы отличается от принципов формирования Совета Федерации, поскольку предусматривают выборный характер. Государственная Дума Российской Федерации состоит из 450 депутатов. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации избирается на пять лет. Выборы депутатов Государственной Думы регламентируется федеральным законом от 22.02.2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и федеральным законом от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» говорится, что половина депутатов Госдумы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), а вторая половина депутатов Государственной Думы избираются по единому федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы от различных политических партий. Депутатом Государственной Думы может стать гражданин Российской Федерации, который достиг возраста 21 год и не поражен в праве на участие в выборах, согласно закону.

## **2.4 Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации**

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации (статья 110 Конституции Российской Федерации).

Правительство Российской Федерации осуществляет руководство единой системой исполнительной власти в России, которая состоит из:

федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, в пределах ведения Российской Федерации, а также в рамках полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Согласно ст. 1 ФКЗ Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации» от 06.11.2020 №4-ФКЗ, осуществление исполнительной власти входит в число полномочий Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с установленной структурой органов исполнительной власти, под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Председатель Правительства Российской Федерации, его заместители и некоторые федеральные министры назначаются Президентом Российской Федерации после утверждения их кандидатур Государственной Думой Российской Федерации. Президент России после консультаций с Советом Федерации назначает на должность федеральных министров так называемого «силового блока», отвечающих за оборону, безопасность, внутренние дела, юстицию, иностранные дела, гражданскую оборону, предотвращение чрезвычайных ситуаций и ликвидацию последствий стихийных бедствий.

Правительство Российской Федерации действует в соответствии с определенными принципами. Понимание их природы в значительной степени проясняет характер деятельности Правительства Российской Федерации, как органа исполнительной власти. Принципы исполнительной власти являются основой организации деятельности Правительства.

Исследуя конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации можно выделить определенные принципы, на которых он основывается.

**Законность.** Этот принцип лежит в основе организации деятельности исполнительной власти в целом и ее органов, через которые она осуществляется. Согласно Конституции Российской Федерации, принцип законности определен как руководящий принцип для всей системы исполнительной власти. Это означает, что все нормативные акты и действия, издаваемые или реализуемые в сфере исполнительной власти, должны быть законными.

**Иерархия.** Исполнительная власть осуществляется государственными (федеральными и региональными) и, в некоторой степени, муниципальными органами, которые образуют единую систему публичной власти в России. Эта система построена иерархически, и на ее вершине находится Правительство Российской Федерации, которое является высшим органом исполнительной власти. Соответственно, высший орган исполнительной власти может направлять, координировать и контролировать деятельность, например, отдельных министерств, которые ему подчиняются. Эта зависимость нижних ступеней иерархии органов исполнительной власти не абсолютна и не делает их пассивными. Иерархическая структура государственных органов исполнительной власти обеспечивает единое управление и контроль при принятии решений о соответствующей деятельности и реализации национальной политики.

**Непрерывность.** Деятельность Правительства Российской Федерации осуществляется постоянно. Это означает, что в целях решения проблем государства и граждан, исполнительные органы работают непрерывно. Таким образом, они своевременно и полно реализуют свои полномочия и соблюдают требования не только законности, но и целесообразности в своей деятельности.

Инициатива. Применение этого принципа определяется целью исполнительной власти решать проблемы государства и граждан. Инициатива выражается в том, что органы исполнительной власти самостоятельно и своевременно решают проблемы. Они сами принимают решения о начале соответствующих действий и издают необходимые постановления и иные нормативно-правовые акты. Принцип инициативы не исключает возможности контакта с другими органами власти. Принцип инициативы позволяет своевременно проводить проверки, контролировать и принимать меры по предотвращению нежелательного результата (превентивные меры). Этот принцип также проявляется в эффективности деятельности, что является одной из характеристик исполнительной власти. Инициатива делает исполнительную власть динамичной, что позволяет Правительству Российской Федерации действовать самостоятельно и своевременно.

Управление – ключевой принцип деятельности Правительства России. Согласно Конституции Российской Федерации, Правительство организует реализацию внутренней и внешней политикой страны, обеспечивает исполнение федерального бюджета, а министры возглавляют отдельные министерства. Эти положения Конституции увязывают функцию «лидерства» с содержанием исполнительной власти, а также с ее целью решать проблемы общества и государства. Управление осуществляется различными государственными органами. В рамках исполнительной власти высшее руководство возложено на Правительство Российской Федерации, как коллегиальный орган исполнительной власти, состоящий из председателя Правительства Российской Федерации, заместителей председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Организация. Суть данного принципа сводится к лучшему структурно-функциональному расположению элементов системы и распределению задач для достижения поставленных целей. Организационная работа также может

быть направлена на принятие мер по реализации принятых решений. В частности, Правительство Российской Федерации организует управление государственной собственностью, ему отводится роль по исполнению бюджета страны, реализации долгосрочных программ, выполнение решений Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации, организация охраны и защиты государственных границ, защиты населения при бедствиях и чрезвычайных ситуациях.

Регулирование. С одной стороны, деятельность Правительства Российской Федерации стремится к тенденциям внутренней сбалансированности каждой своей структуры, с другой стороны, на систему исполнительной власти влияют внутренние и внешние факторы, которые могут нарушить нормальные отношения между ее элементами и развитием процесса управления. Эти два противоположных влияния налагают на Правительство Российской Федерации регулирующую функцию. Суть этой функции также можно определить, как механизм, с помощью которого должно быть достигнуто динамическое равновесие системы, помогающее создавать условия для ее сохранения и развития.

Координация – это координация деятельности, имеющей общественное значение. Данный принцип должен обеспечивать всестороннее и последовательное выполнение управленческих задач. Согласно статье 12 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Президент Российской Федерации координирует общую политику Правительства Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации непосредственно координирует деятельность специализированных исполнительных органов и выполнение функций, которые возложены на федеральные министерства, федеральные агентства и службы [29].

Контроль – этот принцип деятельности Правительства Российской Федерации, который через механизм обратной связи обеспечивает систему

управления необходимой информацией о результатах работы и ее эффективности – как в количественном, так и в качественном отношении. На основе полученной таким образом информации можно принимать решения, вносить корректировки или принимать соответствующие меры воздействия. Меры могут иметь правовой, политический или экономический характер. Контроль со стороны Правительства Российской Федерации проявляется по-разному. Прежде всего, он предназначен для установления фактического состояния контролируемого объекта. При этом контроль должен раскрывать результат воздействия системы на объект управления, а также насколько эффективно это воздействие и насколько достигнуты поставленные цели. В этом смысле это деятельность, играющая оценочную роль. Контроль также можно использовать превентивно. Контроль, осуществляемый как функция Правительства Российской Федерации, называется административным.

Деятельность Правительства Российской Федерации направлена на обеспечение реализации единой социально ориентированной политики в России в различных областях жизни общества.

Среди основных задач Правительства Российской Федерации можно выделить:

- применение и реализация норм законов на практике;
- планирование и исполнение федерального бюджета;
- разработка и реализация политики в области образования, здравоохранения, культуры, спорта, финансов, экономики, связи и так далее;
- делегирование своих функций на региональном и муниципальном уровнях;
- предложение проектов реформ или корректировок в налоговой системе;
- представление государства на международной арене;

- защита государственных границ, повышение обороноспособности страны, поддержание внутреннего порядка, защита прав и интересов граждан, как внутри страны, так и за ее пределами.

В соответствии с конституционными нормами и положениями Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации, обеспечивает согласованный процесс взаимодействия и деятельности Правительства Российской Федерации с другими органами власти.

Президент Российской Федерации имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации; по представлению главы Правительства Российской Федерации утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, а также вносит в нее изменения.

Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе конституционных положений, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации [29].

## **2.5 Конституционно-правой статус Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации**

Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 N 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» определяет полномочия и порядок формирования, деятельность Верховного Суда Российской Федерации. Верховный Суд Российской Федерации – один из высших судебных органов.

Верховный суд Российской Федерации является высшей судебной инстанцией в России, касательно гражданских, уголовных, хозяйственных и иных дел и требует точного и единообразного применения законов всеми судами на территории Российской Федерации. Решения Президиума

Верховного Суда Российской Федерации в отношении надзорных жалоб окончательны и обжалованию не подлежат.

В случае возникновения вопроса о конституционности тех или иных применяемых норм, Верховный Суд передает решение этих вопросов на рассмотрение Конституционного Суда Российской Федерации.

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации рассматривает дела, отнесенные к его подсудности как суд первой инстанции, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам [23].

В соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации Верховному Суду Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения.

Председатель Верховного суда Российской Федерации, помимо прочего, обеспечивает решение относящихся к его компетенции вопросов организации деятельности Верховного Суда Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации действует в составе:

- Пленума Верховного Суда Российской Федерации;
- Президиума Верховного Суда Российской Федерации;
- Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации;
- Судебной коллегии по административным делам;
- Судебной коллегии по гражданским делам;
- Судебной коллегии по уголовным делам;
- Судебной коллегии по экономическим спорам;
- Судебной коллегии по делам военнослужащих;
- Дисциплинарной коллегии Верховного Суда.

Также следует упомянуть:

- Аппарат Верховного Суда Российской Федерации и Научно-консультативный совет при Верховном Суде Российской Федерации.

– Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации.

Высшим судебным органом конституционного контроля в России является Конституционный Суд Российской Федерации, который осуществляет всю полноту судебной власти, находящейся в его компетенции, самостоятельно и независимо посредством конституционного судопроизводства для обеспечения судебной защиты конституционных основ, судебной защиты основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории России.

Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [27].

Одна из основных функций Конституционного Суда Российской Федерации – давать официальное толкование Конституции Российской Федерации. Это означает, что конкретное толкование последней становится обязательным для всех субъектов права.

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из одиннадцати судей (ранее — из девятнадцати), включая Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и его заместителя. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. [27].

Главой Конституционного Суда Российской Федерации является Председатель Конституционного Суда Российской Федерации. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет.

Конституционный Суд Российской Федерации принимает решения по запросу о признании законов и других актов неконституционными,

полностью, либо в части. Другими словами, Конституционный Суд Российской Федерации может объявить нормативно-правовые акты Федерального Собрания Российской Федерации, указы Президента и ряд других актов неконституционными, тем самым отменяя их юридическую силу. Однако это не означает, что Конституционный Суд Российской Федерации может отменять законы или любые другие акты. Последние считаются «изъятными» из российской правовой системы до тех пор, пока соответствующий компетентный орган не отменяет их.

Конституционный Суд Российской Федерации является единственным органом, который может разрешать споры о компетенции, возникшие на высшем уровне управления.

Помимо других полномочий Конституционный Суд Российской Федерации наделен уникальным правом определять, может ли какой-либо международный договор, участником которого является Российская Федерация, стать частью российской правовой системы, и насколько он соответствует положениям Конституции Российской Федерации.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что в Российской Федерации в законодательных актах предусмотрена весьма демократическая, сбалансированная система органов власти, конституционно-правовой статус которых четко определен, однако, процесс развития и реформирования системы государственной власти продолжается и находит свое отражение в том числе в периодически вносимых поправках к Конституции Российской Федерации.

## **Глава 3 Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения между органами единой системы публичной власти в Российской Федерации**

### **3.1 Проблемы правового разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ**

Как уже упоминалось, согласно Конституции Российской Федерации 1993 года на территории России устанавливается федеративное государственное устройство.

Федеративное государство обладает рядом своих особенностей и характерных черт. Федеральное устройство – это политическая система, состоящая из федерального, надрегионального центра, автономных в той или иной степени регионов, например, провинций или штатов (в России при общем равенстве регионы могут называться по-разному), которые вместе образуют единое государство.

Власти территориальных образований – субъектов федерации могут принимать свои политические, законодательные и судебные решения, за которые они несут ответственность. Поэтому, например, в некоторых регионах существуют разные нормы, касающиеся того, что считается законным или нет в определенном месте.

Однако, даже при наличии автономного статуса регионы или муниципалитеты всегда связаны общими государственными правилами, которые принимаются на национальном уровне, например, в соответствии с положениями национальной конституции.

Двухуровневый принцип (федеральный центр и регионы) построения системы государственной власти на территории России требует определения широкого перечня вопросов, решаемых на каждом из этих уровней.

В Российской Федерации предметы ведения между федерацией и субъектами Российской Федерации разграничиваются путём установления предметов исключительного ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также заключения договоров и соглашений между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Важным фактором также является принцип гласности заключения вышеназванных договоров и соглашений, что означает их общедоступность и необходимость опубликования; любой гражданин может ознакомиться с содержанием договоров и соглашений о разграничении предметов ведения между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации [11].

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации является одним из важнейших принципов, характеризующих российский федерализм.

Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным или иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Конституция Российской Федерации устанавливает предметы исключительного ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации закрепляется принцип, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти [17].

В Конституции Российской Федерации закреплены две сферы полномочий: сфера исключительного ведения Российской Федерации и сфера совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Прослеживается тенденция расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемых ими как за счёт средств собственных бюджетов, так и за счёт средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Конституционное разграничение предметов ведения позволяет сделать вывод о том, что положение о федеративности России имеет реальные основания. В Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется тремя способами: конституционным, договорным и законодательным.

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Большая сложность определения предметов исключительного ведения федерального центра существует и в России. От этого зависит стабильность в государстве, степень демократии в нём, а также положение России на мировой арене.

Опираясь на статью 71 Конституции Российской Федерации можно выделить следующие основные вопросы, находящиеся в исключительной компетенции Российской Федерации:

- принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов;
- федеративное устройство государства;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;
- гражданство в Российской Федерации;

- установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти;
- федеральная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития Российской Федерации;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы;
- деятельность в космосе;
- внешняя политика и международные отношения Российской Федерации;
- вопросы войны и мира;
- оборона и безопасность, защита государственной границы;
- судостроительство и прокуратура, уголовное и уголовно-исполнительное законодательство, процессуальное законодательство, гражданское законодательство;
- федеральное коллизионное право;
- федеральные государственные награды и почетные звания;
- федеральная государственная служба.

Также к исключительному ведению Российской Федерации относятся вопросы метеорологии, статистической отчетности и другие вопросы: метрологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учёт. [11].

Опираясь на статью 72 Конституции Российской Федерации можно выделить следующие основные вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ:

- обеспечение соответствия конституций (уставов) и законов, иных нормативных правовых актов субъектов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств;
- обеспечение законности и правопорядка;
- вопросы владения, пользования и распоряжения государственной собственностью, землей, недрами и водными ресурсами;
- охрана окружающей среды и культурно-исторического наследия;
- образование, наука, культура, спорт;
- здравоохранение, социальная защита населения, поддержка семей;
- борьба с катастрофами, стихийными бедствиями;
- общие принципы налогообложения;
- административное законодательство, административно-процессуальное законодательство;
- адвокатура, нотариат;
- общие принципы системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Конституция Российской Федерации в ст. 73 закрепляет остаточную компетенцию за субъектами Российской Федерации. Вне предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативно-правовых актов [17].

Существует несколько возможных недостатков российской методики определения исключительных полномочий субъектов Российской Федерации.

Прежде всего, большие трудности представляет определение сфер деятельности, находящихся в исключительном ведении субъектов Российской Федерации, поскольку эти сферы отдельно не перечислены в Конституции Российской Федерации. Некоторые сферы, в частности, не упоминаются буквально, другие вовсе отсутствуют или требуют более широкого толкования.

Многие области общественной жизни, возникшие после принятия Конституции Российской Федерации, в результате технологических достижений, требуют принятия законодательства (например, законодательства о трансплантации, искусственном оплодотворении и биогенетике) теоретически подпадают под исключительную юрисдикцию Российской Федерации. Данные вопросы требуют более детальной проработки в законодательстве Российской Федерации [41].

В вопросы исключительной компетенции субъектов Российской Федерации входит контроль за соблюдением законов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с общими принципами, определенными федеральным законодательством, в компетенцию субъектов входит:

- определение порядка деятельности системы государственных органов субъекта и их формирование;
- государственная служба в субъекте Российской Федерации;
- региональные награды и почетные звания;
- региональная символика;
- решение о столице субъекта (в республиках);
- определение административных центров.

Субъекты Российской Федерации составляют и исполняют бюджет субъекта, финансируют экономическое, социально-культурное развитие, принимают программы социального, экономического и культурного развития

субъекта Российской Федерации, экологические программы, управляют ресурсами, осуществляют другие полномочия.

К примеру, государственная система экологического управления в настоящее время характеризуется незавершенным процессом определения вопросов компетенции в экологической сфере как среди федеральных органов исполнительной власти, так и среди государственных органов субъектов Российской Федерации [38, с. 73].

В настоящее время исключительные полномочия субъектов Российской Федерации законодательно определены не во всех сферах, что значительно затрудняет их практическую реализацию.

Соглашения между государственными органами Российской Федерации и государственными органами субъектов федерации не могут ограничивать или расширять исключительные полномочия субъектов Российской Федерации.

В ситуации возникновения противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом региона Российской Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации и (или) совместного ведения, действует нормативный правовой акт региона Российской Федерации.

Данная норма может быть основанием для злоупотребления государственной властью субъектов Российской Федерации, поэтому необходимо уточнить, что стандартные правовые механизмы субъектов Российской Федерации не должны противоречить Конституции и федеральным законам, устанавливающим общие принципы во всех сферах жизни в России.

Таким образом, закрепление в Конституции Российской Федерации полного перечня полномочий субъектов федерации даст им больше свободы в осуществлении государственной власти, в организации жизни населения, способствуя тем самым демократизации государственной власти. Однако большое количество субъектов в Российской Федерации может быть не в

состоянии реализовать все свои полномочия с точки зрения финансовых возможностей. Это влечет за собой потенциальное усиление неравенства регионов по отношению к федеральному центру. Для реализации своих полномочий регионы должны отразить их в своих конституциях или уставах. Проблема исключительных полномочий субъектов требует детального, продуманного решения.

По рассуждениям М.С. Сагандыкова, «конституционная модель разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами предполагает ее дальнейшую конкретизацию в соответствующем отраслевом законодательстве» [36, с. 15].

### **3.2 Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления**

В далеком прошлом, на заре зарождения и формирования первых человеческих сообществ – родовых общин, местное самоуправление было естественным способом регулирования общественной жизни. Анализ функционирования родовой общины показывает, что в первобытном обществе, особенно на первых этапах его развития, еще не был выделен конкретный субъект управления, как система общественных институтов. Функции управления выполняла вся социальная общность. Именно из-за совпадения объекта и субъекта управления система организации родовых общин несет в себе существенные черты, присущие концепции местного самоуправления. Однако, племенная организация являлась скорее результатом неразвитости общества и человека как субъекта общественной жизни.

Под действием объективных законов истории самоуправляющееся племенное сообщество постепенно ликвидируется, чтобы уступить место централизованной власти. Позже, современное общество вернулось к

принципам самоуправления как высшей форме саморегулирования отношений между относительно свободными и равноправными людьми.

В последние десятилетия Россия неоднократно меняла курс своего политического развития, делая свой стратегический выбор в пользу развития демократии. Эти процессы создают ряд проблем для государства, политических элит и граждан не только с точки зрения конституционного строя, но также гражданского общества и верховенства закона.

В связи с этим наиболее актуальной необходимостью в данный период является улучшение взаимоотношений органов местного самоуправления с государством, понимание практических и теоретических аспектов взаимоотношений органов местного самоуправления с государством, а также их реализация в законодательной сфере.

Основы конституционного строя являются системой исходных конституционных принципов, целей, которые закреплены в главе 1 Конституции Российской Федерации и определяют устройство государства, конституционные права граждан, органов, социальных общностей, организаций, политико-территориальных образований. [20]

В 2020 году в России органы местного самоуправления и органы государственной власти были объединены в единую систему публичной власти.

Однако это понятие раскрыто не полностью, правовая основа местного самоуправления не имеет достаточного закрепления для организации его работы, отсутствуют научные методы определения роли местного самоуправления в России. Государство и общество совместно решают проблемы взаимоотношений местного самоуправления и государства, которые препятствует эффективному построению надежной системы публичной власти.

Однако современные формы и принципы местного самоуправления – это компромисс, позволяющий согласовать интересы местного населения и государства.

Система государственного управления, как часть системы публичной власти, распространяется на население, которое проживает на определенной территории, организована на муниципальном, федеральном и региональном уровнях.

Однако уровни публичной власти остаются равнозначными и равноценными. Независимо от того, что в соответствии с Конституцией России ее многонациональный народ является единственным источником власти, на каждом уровне власти существует своя специфика полномочий, функций и ответственности властных органов.

Различные нормативные акты содержат юридическое определение местного самоуправления. Однако стоит отметить, что Конституция Российской Федерации не содержит полного юридического толкования местного самоуправления.

Такое разнообразие характеристик местного самоуправления, которое имеет множественные свойства, предполагает, что муниципальные институты отчасти самостоятельны, но зависят от системы государственного управления.

На практике местное самоуправление имеет важное значение для современных развитых обществ. В современном государстве сильное и функционирующее местное самоуправление, с присущими ему характеристиками и элементами проявления, раскрывает демократический облик политической системы и конституционного устройства. В современном государстве есть острая необходимость строить эффективные уровни публичной власти.

Местное самоуправление является одним из фундаментов государственности, и оно обеспечивает возможности для граждан,

посредством партий и других общественных объединений, участвовать в управлении на местах в российских муниципалитетах.

Эффективность местного самоуправления на практике поднимает вопрос о развитии гражданского общества, региональной экономики и состояния населения и населенных пунктов в России в целом. Стремление изменить жизнь к лучшему требует реформирования местного самоуправления и формирования его новой модели, а также достижение цели построения функционирующую демократию для достижения и поддержания стабильности в обществе. Ту же роль стоит применять к региональным органам власти для создания эффективности и стабильности конституционной системы.

Местное самоуправление в том или ином виде имеет глубокие исторические корни на всех этапах развития российского общества и государства, которые заложили конституционные основы современной модели местного самоуправления в России. Это одна из важных причин в нашей модели развития, которая должна быть призвана являться одним из двигателей муниципального развития и моделировать проведение местной политики.

Это также выявляет необходимость для местного самоуправления построить новый тип общественных отношений в контексте новых общественных реалий. Таким образом, местное самоуправление приобретает важную роль с точки зрения роли и функций муниципалитета для общественной жизни.

С момента введения местного самоуправления в российской конституционной системе до сегодняшнего дня тема роли местного самоуправления является предметом дискуссий и споров с целью улучшения российской модели местного самоуправления в согласии с современными европейскими тенденциями.

Для решения ряда вопросов, касающихся системы местного самоуправления необходимо обратиться к нормам Европейской хартии местного самоуправления. Согласно статье три, в Хартии не делается различий между вопросами государственного и местного значения, в том смысле, что местное самоуправление – это реальная способность регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею [12].

Европейская хартия местного самоуправления – это многосторонний договор, принятый государствами – членами Совета Европы, открытый для подписания 15 октября 1985 года и вступивший в силу 1 сентября 1988 года. Хартия занимает центральное место среди международных актов, посвященных местному и региональному развитию, и является основным актом, который утверждает и защищает местное самоуправление. Хартия является актом Совета Европы, который, выступая европейским гарантом прав человека и принципов демократического государственного управления ставит проблемы местного самоуправления в качестве приоритетных.

Европейская хартия местного самоуправления предусматривает, что местное самоуправление должно быть заложено в качестве основы конституционного строя любого государства и, соответственно, отражено в законодательстве.

Государства, подписавшие хартию, обязаны гарантировать политическую, административную и финансовую независимость местных властей. В теории и на практике принято считать, что современное российское законодательство в целом отвечает этим требованиям. Россия ратифицировала хартию Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ, с 1 сентября 1998 года документ вступил в силу.

Подчеркивается своеобразие концепции местного самоуправления в данной хартии. Следует отметить, что Европейская хартия местного самоуправления послужила отправной точкой для развития российского

национального законодательства в этой сфере, а также для решения вопросов правовой защиты местного самоуправления [20].

В российском законодательстве, в частности в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. №131-ФЗ определено, что местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Анализируя нормы Конституции России, можно выявить основание для следующего утверждения: помимо горизонтального разделения власти существует еще принцип вертикального разделения власти.

Таким образом, власть в государстве делится на муниципальную и государственную (под которой понимаются региональные и федеральные органы власти). Отсюда следует, что в Российской Федерации существует два специфичных типа власти: муниципальная и государственная, у каждого из них есть свои особенности.

Государственные органы решают вопросы общегосударственного значения, а муниципальные власти решают вопросы местного значения. Некоторые ученые справедливо полагают, что на данном этапе никто не станет отрицать, что муниципалитеты имеют свою долю власти.

Местное самоуправления предоставляет гражданам возможность решать все вопросы местного значения, в частности, связанные с:

- муниципальным имуществом;
- муниципальными предприятиями;
- муниципальными финансами;
- местными налогами и сборами;

- устройством и развитием территории муниципалитета и отдельных населенных пунктов;
- образованием;
- здравоохранением;
- культурой и краеведением;
- реконструкцией и ремонтом коммунального хозяйства;
- социальными услугами;
- охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов;
- поддержанием и сохранением культурных, исторических и архитектурных памятников;
- развитием спорта, отдыха и туризма.

Граждане участвуют в управлении муниципалитета, как через выбранные ими представительные органы, так и непосредственно путем проведения референдумов и общих собраний населения.

Однако, стоит отметить, что муниципальная власть все же ограничена внутренними делами, хотя эта власть все же значительна и имеет некоторые средства принуждения.

По мнению В. Е. Чиркина, на данный момент публичная власть исходит не от государства, а от народа, как единственного источника власти. Государственная власть осуществляется на различных уровнях территориальной организации общества, как на региональном, так и на муниципальном уровнях [20].

С. Д. Князев считает, что местное самоуправление является неотъемлемой частью общей демократической системы. Статья 12 Конституции Российской Федерации гласит, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя.

Конституция Российской Федерации обеспечивает гарантии защиты органов местного управления, и решений, принятых в пределах их

компетенции. При этом граждане, участвующие в системе муниципального самоуправления, оставляют за собой возможность в случае нарушения своих прав, утвержденных законом, использовать средства защиты в виде судебного разбирательства [41].

По мнению М. А. Либоракиной, сущностью местного самоуправления является самоорганизация населения, позволяющая направить местное самоуправление на решение большинства вопросов общественной жизни [18, с. 20].

Конституция Российской Федерации уделяет большое внимание местному самоуправлению, как системе, гарантирующей эффективное управление муниципальными образованиями.

Местное самоуправление играет такую же важную роль, как и другие базовые институты демократического государства, такие как свобода совести и свобода слова. Это находит отражение в конституционных гарантиях местного самоуправления, включая гарантии независимости местного самоуправления от системы государственной власти. Это основа для формирования гражданской инициативы, движимой общественным договором.

Однако, по мнению некоторых ученых, тот факт, что органы местного самоуправления не включены в систему государственной власти, совершенно неверен и не в полной мере отражает роль и положение этого института в системе публичной власти.

Например, В.А. Баранчиков полагает, что местное самоуправление представляет собой децентрализованную форму публичной власти, обеспечивающую осуществление различных видов правовых «регулирующих действий» в разных типах населенных пунктов, самим местным населением, а также органами местного самоуправления и должностными лицами. Эти должностные лица и органы подотчетны

местному населению и подлежат контролю в ходе своей деятельности [5, с. 57].

С точки зрения С.Г. Соловьева, можно сказать, что на территории Российской Федерации существуют две относительно самостоятельные системы, осуществляющие свои полномочия от имени населения России, а именно система органов местного самоуправления (муниципальной власти) и система органов государственной (федеральной, региональной) власти [20].

Поэтому к вышесказанному следует добавить, что местное самоуправление – это фундаментальный уровень публичной власти, который непосредственно приближен к обществу, к своему единственному источнику – народу Российской Федерации. Устойчивый характер системы муниципальной власти определяет степень ее самостоятельности и самодостаточности.

В то же время, местное самоуправление очень важно в системе сдержек и противовесов, оно не позволяет органам государственной власти доминировать на местном уровне.

Местное самоуправление способствует признанию и уважению прав местного населения центральным правительством страны, несмотря на тот факт, что в истории России центральное правительство ранее отрицало права местного самоуправления. Права граждан теперь рассматриваются как главный ориентир развития российского общества в форме повышения достоинства личности, а также укрепления государственного суверенитета.

Развитие современного местного самоуправления направлено на повышение уровня жизни и социального статуса населения в местных территориальных сообществах – муниципалитетах. Развитие местного самоуправления приводит к улучшению образа жизни и создает новые возможности для регионального развития.

Реализация программ по развитию местного самоуправления является важным условием для осуществления практики целевого воздействия на

территориальное развитие муниципалитетов. Внедрение нового подхода в повышении роли и значения местного самоуправления создаст условия для лучшего управления на местах.

В заключение стоит отметить, что модернизация органов местного самоуправления порождает ряд положительных эффектов на региональном уровне, это особенно характерно для регионов, предлагающих туристический продукт (чистая окружающая среда является предварительным условием улучшения такого типа услуг), а также улучшает экономическую (улучшенный доступ к коммунальным предприятиям) и социальную среду (улучшенная базовая инфраструктура, влияющая на состояние здоровья населения). Возникновение благоприятных условий и финансовых стимулов для экономического роста и улучшения благосостояния населения позволит улучшить демографический потенциал местного самоуправления. Поскольку местное самоуправление по-прежнему является основной базой для социально-экономического развития населения и поселений, обслуживает и поддерживает национальное хозяйство и экономику.

В целях разрешения многих проблем, связанных с взаимодействием между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, необходимо принять меры по совершенствованию законодательной базы (в частности, в бюджетной, налоговой сферах), повысить уровень кадрового состава муниципальных служащих, а также максимально нивелировать коррупциогенные факторы и конфликты интересов во взаимоотношениях органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

## Заключение

Конституционный статус органов государственной власти – это совокупность прав и обязанностей, которые регулируют место органа государственной власти в единой публичной системе органов власти.

Образование органа государственной власти происходит в порядке, который установлен Конституцией Российской Федерации и другими законами. Органу государственной власти отведено свое законное место в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Орган государственной власти является звеном государственного аппарата, наделенным властными полномочиями, материальными и финансовыми средствами, обладает структурой, которая определена законом, может действовать в определенной сфере общественно-правовой жизни.

12 декабря 1993 года была принята ныне действующая Конституция Российской Федерации, нормы которой определили и закрепили федеративное устройство, республиканскую форму правления, определили структуру публичной власти, а также отношения между федеральными, региональными и муниципальными органами (органами местного самоуправления) в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации на передний план выводит принцип разделения властей, который не был в полной мере свойственен историческому российскому политическому строю в советский и дореволюционный период.

Конституционно-правовое регулирование органов государственной власти в Российской Федерации основывается на общественно-правовых отношениях, которые обладают публичным характером. Методом правового регулирования конституционно-правового положения органов государственной власти в Российской Федерации является совокупность

приемов, способов регулирования общественных отношений, составляющих предмет конституционного права.

Орган государственной власти по своей сути является самостоятельным элементом государственного механизма, деятельность и порядок образования которого строго регламентированы российскими законами, а реализация полномочий осуществляется согласно нормам и принципам, которые являются общепризнанными.

В качестве основного закона в России действует Конституция Российской Федерации. Поэтому содержание других законов, документов не должно вступать в противоречие с положениями Конституции Российской Федерации. В структуру нормативно-правовой базы организации и деятельности органов государственной власти входят федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативно-правовые акты, принятые на федеральном и региональном уровнях.

Нормативно-правовая база, при помощи которой структурируется и функционирует система органов государственной власти основана на соблюдении принципа приоритетности одних законов и необходимости согласования с ними других, но это не подразумевает, что региональные законы являются менее важными, нежели Конституция Российской Федерации, по той причине, что именно их можно назвать в качестве основы для работы региональных органов государственной власти.

Таким образом, нормативные акты, при помощи которых происходит регулирование конституционно-правового статуса государственных органов можно разделить на законы, принимаемые законодательными органами и подзаконные акты, как официальные документы, издаваемые государственными органами в пределах их компетенции, на основе ранее изданных законов.

Актуальной проблемой в системе государственных органов является разграничение полномочий федеральных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации (регионов), входящих в состав Российской Федерации. Предметы ведения и полномочия данных органов определяются на основании закона или соглашения, заключенного между Российской Федерацией и ее субъектом или субъектами. При заключении вышеуказанных соглашений время от времени могут возникать различные проблемы в плане их эффективности. В прошлом, в некоторых случаях определение полномочий по таким соглашениям было несовместимо с федеральным законодательством Российской Федерации, не было процедуры, с помощью которой эти соглашения могли бы быть совместимы с существующим законодательством. В настоящее время Конституционный Суд Российской Федерации занимает все более активную позицию по трактовке отечественного законодательства, тем самым, нивелируя возможные противоречия.

В этом случае логичным выводом является то, что договорные отношения по разграничению формирующихся полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации необходимо систематически развивать и реформировать.

Для нормального сотрудничества федерального центра с регионами на договорной основе необходимо принять федеральный закон, регулирующий действие договоров и соглашений, связанных с определением полномочий. Этот существенно важный и необходимый закон должен детально регулировать примерные перечни полномочий и предметы ведения, вопросы компетенции, а также срок действия этих договоров и соглашений, причины продления вышеупомянутых документов и другие критерии, связанные с определением и разграничением полномочий.

В целях разрешения проблем взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

необходимо принять меры по совершенствованию законодательной базы (в том числе в бюджетной, налоговой сферах), повысить уровень кадрового состава муниципальных служащих, а также максимально нивелировать коррупциогенные факторы и конфликты интересов во взаимоотношениях органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

С приданием конституционного статуса Государственному Совету Российской Федерации, после внесения изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, можно говорить о начале более структурированной и целенаправленной работы по кодификации и упрочнению взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. М.: РЮИД, «Сашко», 2000. 528 с.
3. Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: Монография. Барнаул: БЮИ МВД России, 2002. 144 с.
4. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник 13-е изд., изм. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2018. 767 с.
5. Баранчиков В. А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Моск. гос. юрид. акад. М., 2005. 47 с.
6. Боброва Н.А. Особенности российской формы правления и влияние на нее института лидерства // Юридическая наука: история и современность, 2018. №12. С. 41-49.
7. Борисов Г. А. Теория государства и права: учебник. Белгород: Изд-во БелГУ, 2007. 292 с.
8. Боровикова Ю. П. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореферат дис. кандидата юридических наук. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации, 2004. 26 с.
9. Гавриков В.П. Теория государства и права. Смена парадигмы: монография. М.: Проспект, 2017. 464 с.
10. Гнездилов А.В. Конституция Панина – Фонвизина // Журнал Умная сила, 2018. URL: <http://smartpowerjournal.ru/150915> (дата обращения 01.03.2021).

11. Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В. и др. Теория государства и права. М.: Проспект, 2016. 243 с.
12. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) [Электронный ресурс]: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_20361/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/) (дата обращения: 30.04.2021).
13. Жевакин С.Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: [Аналит. записка]. Воронеж : Тип. ВВШ МВД России, 2002. 32 с.
14. Иванов С.А. Нормативные правовые акты Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: Моск. ун-т МВД России, 2004. 49 с.
15. Исупов К., Савкин И. Русская философия собственности (XVII-XX вв.). СПб.: СП «Ганза», 1993. 512 с.
16. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10.07.1918г.) // Известия Центрального Исполнительного Комитета Советов, ст. 1, гл. 1., 1918.
17. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 30.04.2021).
18. Либоракина М. И. Проблемы и перспективы местного самоуправления : независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Либер. Миссия» : Фонд «Ин-т экономики города», 2003. 223 с.
19. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект: Изд-во Московского ун-та, 2018. 636 с.
20. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: ИНФРА-М, 2019. 322 с.

21. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. Можайск: Можайский полиграфкомбинат, 2007. 633 с.

22. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 539 с.

23. О Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 N 3-ФКЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158641/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158641/) (дата обращения: 30.04.2021).

24. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_159349/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/) (дата обращения: 30.04.2021).

25. О выборах Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_40445/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445/) (дата обращения: 30.04.2021).

26. О Государственном Совете Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370105/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/) (дата обращения: 30.04.2021).

27. О Конституционном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4172/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/) (дата обращения: 30.04.2021).

28. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон

от 22.12.2020 N 439-ФЗ. URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_371685/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371685/) (дата обращения:  
30.04.2021).

29. О Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]:  
Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ. URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_366950/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/) (дата обращения:  
30.04.2021).

30. Одинокова Е.Ю. Ведомственные нормативные правовые акты:  
юридическая сила и проблемы систематизации // Вестник Санкт-  
Петербургского университета МВД России. 2011. №2 (50). С. 104-110.

31. Петров В.С. Юридическая сила нормативно-правового акта / В.С.  
Петров // Молодой ученый. 2018. №12. С. 114-117.

32. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие / Под ред.  
М.Н. Марченко. М.: Проспект, 1999. 504 с.

33. Проект гр. Н. И. Панина о реформе Сената и создании  
Императорского Совета. 1762 г. URL: <http://музейреформ.рф/node/13644> (дата  
обращения: 30.04.2021).

34. Радьков Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и  
права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2016. 496 с.

35. Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (ред.  
от 25.10.2018) // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации,  
№4, 2016.

36. Сагандыков М.С. Некоторые проблемы разграничения предметов  
ведения между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал «Социум  
и власть». 2014. № 2 (46). С. 76-80.

37. Салимзянова Р. Р. Независимость судебной власти как гарантия  
правового государства: монография. Казань: КЮИ МВД России, 2007. 100 с.

38. Соколова Н.С. Разграничение полномочий между федеральными  
органами исполнительной власти Российской Федерации в сфере охраны

окружающей среды: основные проблемы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. №1 (19). С. 65-71.

39. Теоретико-правовые основы реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: Монография, под общ. ред. П.П. Сергуна. М.: РПА Минюста России, 2012. 95 с.

40. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Мазутова, А.В. Малько. М.: ИНФРА-М, 2017. 522 с.

41. Теория государства и права: Курс лекций / [Байтин М. И., Борисов В. В., Григорьев Ф. А. и др.]; Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2 изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. 771 с.

42. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров, под ред. В. Г. Стрекозова. 9-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2015. 323 с.