

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»

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»

Обучающийся

О.А. Новакова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.э.н., В.Ю. Моисеева

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

## Аннотация

Государства в современном мире весьма многочисленны и различны по форме правления, государственному устройству и политическому режиму. Однако в любом государстве управление должен осуществлять специализированный государственный аппарат, состоящий из системы соответствующих органов. Именно по подробному анализу этих государственных единиц можно сформировать полное и непротиворечивое представление о сущности соответствующего государства и его основных направлениях деятельности. В контексте данного исследования будет целесообразно рассмотреть именно конституционно-правовой статус органов государственной власти, поскольку их функционирование основывается на тексте ныне действующей Конституции РФ.

После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году система органов власти государства претерпела кардинальные изменения, впоследствии их конституционно-правовой статус в большей или меньшей степени также неоднократно корректировался, был проведен ряд административных реформ.

Необходимо уточнить понятие органа государственной власти и государственного аппарата, провести классификацию органов государственной власти, обозначить принципы, на основе которых осуществляется их функционирование.

Важно достигнуть понимания относительно конституционно-правового статуса органа государственной власти – как сформировать определение этого статуса, так и достигнуть ясности относительно его содержания.

Структура работы обусловлена задачами исследования и содержит введение, три главы, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение .....	4
Глава 1 Теоретико-методологические основы конституционно-правового статуса органов государственной власти Российской Федерации .....	7
1.1 История органов государственной власти в России .....	7
1.2 Определение органа государственной власти, его признаки и виды.....	14
Глава 2 Понятие и значение конституционно-правового статуса органов государственной власти Российской Федерации и его элементов .....	21
2.1 Источники регулирования конституционно-правового статуса органов государственной власти Российской Федерации .....	21
2.2 Система и порядок формирования и полномочия органов государственной власти РФ .....	28
2.3 Конституционно-правовая ответственность органов государственной власти Российской Федерации и взаимодействие с другими органами государственной власти.....	36
Глава 3 Проблематика разграничения полномочий органов государственной власти РФ на основе сравнительного анализа правового статуса органов государственной власти РФ и других стран .....	43
3.1 Сравнительно-правовой анализ систем органов государственной власти Российской Федерации с другими государствами .....	43
3.2 Проблемы нормативно-правового разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.....	61
Заключение .....	64
Список используемой литературы и используемых источников .....	67

## Введение

В современном мире в любом государстве его управление осуществляется специально созданным государственным аппаратом, состоящим из системы соответствующих органов. Именно по подробному анализу этих государственных единиц можно сформировать полное и непротиворечивое представление о сущности соответствующего государства и его основных направлениях деятельности. В контексте данного исследования будет целесообразно рассмотреть именно конституционно-правовой статус органов государственной власти, поскольку их функционирование основывается на тексте Основного закона, а права и интересы человека и гражданина становятся для деятельности этих органов высшей ценностью.

Детальное рассмотрение сущности конституционно-правового статуса государственного органа, проведенное в рамках данной работы, позволяет говорить о том, что здесь существует некоторая неопределенность, и не все полномочия государственных органов в настоящее время урегулированы должным образом. Корни имеющихся проблем часто заключаются в истории развития государственного аппарата нашего государства – как в советское время, так и в специфический период начала 90-х годов XX века.

Также весьма остро стоит вопрос об ответственности государственных органов и их представителей. Частично урегулирован вопрос с ответственностью уголовной и административной. К примеру в большинстве стран как организации, так и отдельные лица могут нести ответственность за уголовное преступление. Точная степень уголовной ответственности будет зависеть от законодательства конкретной страны. Лица, наделенные властью, такие как государственный служащий, депутат, руководитель местной администрации и др. могут быть привлечены к ответственности за коррупционное преступление, даже если оно/он не принимало непосредственного участия в совершении преступления, но если оно либо

прямо санкционировал преступление, или знал о преступлении и либо соглашался на него, либо закрывал на него глаза. Такая ответственность может возникнуть, если, например, руководитель ведомства подозревает, что кто-то в его подчинении могут давать/брать взятки, но не предпринимает никаких действий, чтобы помешать им это сделать [62, с. 61].

Актуальность рассмотрения истории становления органов государственной власти Российской Федерации, таким образом, сомнений не вызывает. Необходимо достигнуть понимания относительно конституционно-правового статуса органа государственной власти – как сформировать определение этого статуса, так и достигнуть ясности относительно его содержания. Одной из наиболее важных проблем в настоящее время является проблема разграничения полномочий федеральных органов власти.

Данная тема является актуальной, так как Российская Федерация является правовым государством, где власть осуществляется через органы государственной власти, а конституционно – правовой статус органа государственной власти раскрывает основные особенности и направленность деятельности вышеназванных органов.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе функционирования государственного аппарата Российской Федерации.

Предметом исследования является конституционно-правовой статус органов государственной власти в Российской Федерации, включающий определение органов государственной власти, их виды и признаки, полномочия органа государственной власти, а также организацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации и проблемы, связанные с разграничением полномочий и предметов ведения органов власти Российской Федерации.

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

Для достижения данной цели нужно решить следующие задачи:

- Изучить понятие органа государственной власти, его признаки и виды.
- Рассмотреть конституционно – правовой статус отдельных органов государственной власти Российской Федерации.
- Проанализировать проблемы, возникающие при разграничении полномочий и предметов ведения между органами Российской Федерации и органами субъектов Российской Федерации.
- Провести сравнительно-правовой анализ систем органов государственной власти Российской Федерации с другими государствами.

Для достижения поставленной цели исследования и изучения конституционно-правового статуса анализировались научные труды ученых юристов, как теоретиков, так и специалистов в сфере Конституционного права. Были исследованы работы таких ученых, как Авакьян С.А., Баглай М.В., Боброва Н.А., Будаев А.М., Гавриков В.П., Писарев А.Н., Сагандыков М.С., Чиркин В.Е. и другие.

В исследовании использовались как общенаучные и логические методы, так и специальные методы исследования, такие как формально – юридический и метод сравнительного правоведения. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

# **Глава 1 Теоретико-методологические основы конституционно-правового статуса органов государственной власти Российской Федерации**

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

В ходе исторического развития система органов государственного управления России неоднократно менялась кардинальным образом. В двадцатый век Россия вступила абсолютной монархией. «В ней отсутствовали представительные учреждения, а единственным носителем суверенитета государства является монарх» [2, с. 57], однако уже в первые годы двадцатого века прослеживается реформация государственного устройства.

Государственные органы в России как и других государствах аналогичны частным юридическим лицам, но создаются — как правило — в специальном порядке и имеет другие цели своей деятельности для продвижения общественных интересов, особенно инфраструктуры. В отличие от финансируемых государством предприятий, которые непосредственно подотчетны государству, органы государственной власти сохраняют значительную степень независимости. Как правило, ими управляет руководитель, назначаемый выборными должностными лицами на фиксированный срок. Органы государственной власти, также известные как администрации, ведомства, министерства, правительства, агентства или множество других названий, являются государственными органами и предназначены для управления государством, его субъектами и муниципалитетами. Они варьируются по размеру и охвату.

«6 августа 1905 года был разработан манифест, который установил создание в России законосовещательного органа на выборной основе — Государственной Думы. Участвовать в выборах могло не все население; запрещалось участвовать в выборах женщинам, военным служащим, учащимся и рабочим. Государственная Дума в этот период была лишена права

законодательной инициативы, министры не были ответственны перед Думой, она являлась представительным органом при монархе. Данный способ организации этого органа не нашел поддержки в широких слоях населения, начались забастовки, поэтому власть 17 октября 1905 года принимает манифест «Об усовершенствовании государственного порядка.» [11, с. 131]

Данный нормативно-правовой акт имел большое значение для дальнейшего развития России, так как был сделан первый шаг к созданию правового государства. Правом законодательной инициативы обладали Государственная Дума и Государственный Совет.

«Выборы в Первую Государственную Думу происходили в 1906 году, в ее состав вошло 478 депутатов, однако существующая власть не поддерживала Думу в принципиальных вопросах отчуждения земли и 9 июля 1906 года Первая Государственная Дума была распущена. Выборы во Вторую Государственную Думу происходили в 1907 году, в ее состав вошло 518 депутатов. Деятельность в Думе носила антиправительственный характер и 3 июня 1907 года она также была распущена. Третья Государственная Дума просуществовала весь пятилетний срок (1907 – 1912 гг.) и занималась своим главным предназначением – законотворчеством. Законопроекты, обсуждаемые в Думе, охватывали все сферы жизни. За пять лет было рассмотрено 2432 законопроекта.» [11, с. 136]

В 1917 году в России происходит организация новой власти, которая все больше напоминает республиканскую форму правления, где «глава государства является выборным и сменяемым, а его власть считается производной от избирателей или представительного органа» [11, с. 137].

В Декларации Временного правительства, обнародованной 3 марта 1917 года, «содержалась целая программа из восьми пунктов «прочного устройства исполнительной власти», включающая установление свободы слова, печати, союзов, собраний и стачек; отмену всех сословных, вероисповедальных и национальных ограничений; немедленную подготовку к созыву на началах всеобщего, равного, прямого тайного голосования Учредительного собрания;



замену полиции народной милицией и выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления; выборы в органы местного самоуправления» [14, с. 98].

В октябре 1917 года к власти приходят большевики и формируют новое временное правительство, которое теперь называется Съезд Народных Комиссаров. «В 1918 году была принята первая советская Конституция – Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Всероссийский съезд Советов теперь является высшей властью. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов осуществляет высшую власть в период между съездами, он же избирает Совет Народных Комиссаров – Правительство страны. Всероссийский съезд Советов созывался на сессии не менее чем 2 раза в год Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов, который несет ответственность перед высшим органом государственной власти. Высшим законодательным и контролирующим органом в России того времени является Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов.» [21]

В соответствии с Конституцией 1918 года Совет Народных Комиссаров управляет делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

«В связи с началом гражданской войны верховным органом стал Совет рабочей и крестьянской обороны, который должен был провести централизацию власти. Данный орган в основном занимался военными делами и обеспечивал руководство мобилизации сил и средств для защиты Советской республики. После окончания гражданской войны появляются предпосылки создания единого государства – СССР. В 1924 году была принята его Конституция.» [2, с. 129] В соответствии с данным нормативно – правовым актом верховным органом власти является съезд Советов, который созывается ежегодно. Центральный Исполнительный Комитет Союза осуществляет свою власть между съездами. Центральный Исполнительный Комитет Союза Советских Социалистических Республик обладает правом законодательной

инициативы, а также регулирует деятельность, связанную с законодательством СССР [22]. Центральный Исполнительный Комитет СССР несет ответственность перед съездом Советов Союза Советских Социалистических Республик. Президиум Центрального Исполнительного Комитета следит за исполнением Конституции и иных нормативно – правовых актов на территории Союза Советских Социалистических Республик. Центральный Исполнительный Комитет состоит из двух палат, которые равны между собой – Совет Союзов и Совет Национальностей.

Исполнительным и распорядительным органом Центрального Исполнительного Комитета является Совет Народных Комиссаров. «Для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления, входящими в круг ведения Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик, образуется 10 народных комиссариатов, действующих на основе Положений о народных комиссариатах, утвержденным Центральным Исполнительным Комитетом Союза Советских Социалистических Республик» [61, с. 69]. Было создано Объединенное Государственное Политическое Управление, которое должно было «объединить силы в борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом» [61, с. 71].

На местах учреждает Государственное Политическое Управление, которое надзирает в пределах своих полномочий. Система местного самоуправления царской России (в царские времена она была страной абсолютно централизованной иерархии), осуществлялась через губернаторов 78 губерний, с полицейскими, военными и налоговыми полномочиями и с ничтожнейшим признанием прав местного самоуправления. В губернских и деревенских управах господствовали помещики, имевшие право председательствовать в местной администрации, особенно в городской. Земство (с непрямым и неравноправным избирательным правом) тем не менее добилось успехов в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении и развитии сельского хозяйства, несмотря на царский контроль. В России

царские области сменились краями, районами, городами и районами (в городах), поселками и деревнями. Во времена СССР на вершине пирамиды власти находился верховный совет союзной республики. Восходящее отношение может быть выражено ленинской фразой «централизованный надзор при децентрализованной деятельности». В городах с населением 100 000 и более человек существовали подчиненные советы, которых в Москве было 240. Города с населением более 50 000 человек и особо важные населенные пункты с меньшей численностью населения получали статус, не зависящий от районной иерархии и находились в непосредственном подчинении республик. К этим городам примыкали окружающие сельские поселения, которые в полной мере участвовали в городском управлении, но имели и сельсоветы. Конституция СССР 1936 г., декрет о городских Советах (1933 г.) некоторые другие декреты наделяли местные органы чрезвычайно широкими полномочиями, но очень жестко подчиняли их иерархическому контролю со стороны вышестоящих органов власти.

Местное самоуправление является обязательным элементом любого демократического государства, так как наиболее приближена к народу. Это самая наиболее реальная возможность населения участвовать в делах и решениях вопросов местного значения. Развитость муниципальной системы прямо пропорциональна демократичности общества. «Местное самоуправление - часть демократической организации цивилизованного общества и единой структуры организации власти и управления в стране.» [34]

Поскольку структура управления муниципалитетами в значительной степени определяется законом с небольшими возможностями общественного мнения по поводу формы (вида) муниципального образования, делается акцент здесь на формах правления, выбираемых их населением. Кроме того, в рамках данного исследования сформулированы общие принципы, лежащие в основе основных форм управления, чтобы дать представление о преимуществах и проблемах каждой формы. Тем не менее, важно отметить,

что существуют модифицированные версии и разные названия этих форм правления, встречающиеся по всей стране.

В соответствии с действовавшей в то время Конституцией «высшим органом власти становится Верховный Совет СССР, исключительным правом которого стало осуществление законодательной власти. Он избирался на срок 4 года. Данный орган состоял из двух палат – Совет Союза и Совет Национальностей. Совет Министров СССР являлся высшим исполнительным и распорядительным органом. В своей деятельности он ответственен и подотчетен Верховному Совету СССР. Совет Министров СССР в пределах своих полномочий координирует работу министерств, занимается регулированием отношений с иностранными государствами, призван обеспечивать общественный порядок и защищать права населения.» [61, с. 79]

Во второй половине 40 – 60-х годах двадцатого века шло изменение государственного управления, которое должно было быть перестроено на спокойный мотив. Все чрезвычайные органы, существовавшие в военное время, становятся упраздненными.

В 1957 году была создана Экономическая комиссия Совета национальностей Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. «В целях дальнейшего улучшения народнохозяйственного планирования и всестороннего учета запросов союзных республик, обеспечения более правильного разрешения вопросов хозяйственного и социально – культурного строительства республик в соответствии с их экономическими, национальными и другими особенностями» [37] .

В 1977 году была принята новая Конституция Союза Советских Социалистических Республик [23]. Высшим органом власти является Верховный Совет СССР. Президиум Верховного Совета является постояннодействующим органом и несет ответственность перед Верховным Советом. Правительство СССР осуществляет руководство министерствами СССР и министерствами союзных республик.

«В 90 – х годах двадцатого века Совет Министров СССР преобразовывается в Кабинет Министров СССР, который напрямую подчинялся Президенту СССР. Кабинет Министров СССР проводил единую финансовую, кредитную и денежную политику, управлял государственными предприятиями, принимал меры по обеспечению государственной безопасности, занимался внешней политикой СССР, обеспечивал охрану окружающей среды и права граждан. Появился Совет безопасности СССР, который занимался обеспечением обороны страны и ее безопасности и принимал меры по сохранению стабильности и порядку в обществе.» [33, с. 45]

12 декабря 1993 году была принята Конституция Российской Федерации, которая закрепила федеративное устройство страны, определила структура власти и закрепила отношения между центральными и местными органами в Российской Федерации. Деятельность Верховного Совета упраздняется и вместо него появляется Федеральное Собрание – законодательный и представительный орган В Российской Федерации в настоящее время закрепляется принцип разделения властей: органы законодательной власти, исполнительной и судебной. Государственная власть может осуществляться Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием, Правительством и судами Российской Федерации.

Таким образом, Россия с начала двадцатого века до настоящего времени прошла путь от абсолютной монархии к демократическому и правовому государству. Органы государственной власти в процессе всего пути преобразований менялись, а вместе с ними и их полномочия. Эта деятельность способствовала изменениям в жизни страны и обеспечению выполнению государством своих функций.

## **1.2 Определение органа государственной власти, его признаки и виды**

Орган государства не является независимым субъектом, он должен рассматриваться как часть более крупного образования. Как указывается в научной литературе, «механизм государства – это система государственных органов, призванных осуществлять государственную власть, задачи и функции государства» [1, с. 26].

Первым и основным элементом механизма государства выступает орган государственной власти. В.Н. Хропанюк определяет, что «орган государственной власти – это одна из частей механизма государства, которая имеет определенную законом структуру, наделена государственными полномочиями. Орган государственной власти взаимодействует со всем механизмом государства и образует с ним единую систему» [61].

С.А. Авакьян придерживается мнения, что «орган государственной власти – это коллектив граждан или один гражданин, которые уполномочены государством на осуществление его функций. Орган государства наделяется государственно – властными полномочиями, образуется и действует в установленном порядке, занимает свое место в единой системе государственных органов» [1, с. 249] . Можно сделать вывод, что орган государственной власти – звено государственного аппарата, которое наделено государственно – властными полномочиями, материально – финансовыми средствами, имеет определенную законом структуру, действует в определенной сфере общественной жизни.

Органы государственной власти обладают следующими признаками:

- Наличие государственно – властных полномочий. «Государственно – властные полномочия практически выражаются в издании государственными органами от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных актов, в осуществлении ими наблюдения за строгим и неуклонным

соблюдением требования, содержащихся в данных актах, в обеспечении и защите этих требований от нарушения путем применения мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения, а в необходимых случаях и мер государственного принуждения» [2, с. 28] .

- Деятельность и порядок образования органа государственной власти закреплены в законе. Например, порядок образования Государственной Думы и Совета Федерации определены федеральными законами: «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 №20-ФЗ [59] и «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 03.12.2012 №229-ФЗ. [58]
- Обладает статусом юридического лица. Данный признак выступает в процессе реализации имущественных прав органа государственной власти. Орган государственной власти может от своего имени осуществлять права и исполнять обязанности в области имущественных и личных неимущественных прав, принимать участие в суде в качестве истца или ответчика.
- В состав органа государственной власти входят государственные служащие, которые выступают от имени государства. Деятельность государственных служащих регулируется федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации».
- Обладание правом законодательной инициативы. Орган государственной власти в пределах своих полномочий имеет право издавать нормативно – правовые акты.
- Обладание материально – финансовыми средствами. Для осуществления своих полномочий органу государственной власти требуются различные ресурсы. В число таких ресурсов входят: здание, транспорт, различная техника.

- Орган «обладает определенным правовым статусом, в котором отражаются положение данного государственного органа и его конкретное социальное содержание» [2] .
- Орган осуществляет свою деятельность от имени государства и по его заданию.
- Орган государства является частью единой системы государственных органов. В единую систему входят государственные органы Российской Федерации, государственные органы субъектов Российской Федерации и иные органы государственной власти.
- Орган государственной власти всегда действует на определенной территории (имеет территориальный масштаб деятельности).
- Таким образом, признаки органа государственной власти закрепляются в определенных нормативно – правовых актах, которые имеют отношение к конкретному государственному органу. Существуют следующие принципы осуществления деятельности органа государственной власти:
  - Приоритет прав и свобод человека и гражданина. Как указывается в Конституции РФ, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [20]. Органы государственной власти в процессе осуществления своей деятельности несут обязанность по признанию и соблюдению прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с конституционным положением, «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».
  - Принцип народовластия. Данный принцип предполагает, что народ в Российской Федерации является единственным носителем власти.



Власть и ее органы по своей сути являются легитимными, то есть имеют поддержку от населения.

- Верховенство Конституции. Конституция Российской Федерации является основным законом государства, действует и имеет верховенство на всей территории Российской Федерации. Все нормативно – правовые акты, которые принимаются в Российской Федерации, не могут противоречить Конституции и издаются, основываясь на положениях высшего закона.
- Принцип разделения властей. «Суть принципа разделения властей состоит в том, что единая государственная власть подразделяется на определенные, относительно самостоятельные ветви (как правило, законодательную, исполнительную и судебную), которые получают свое выражение в соответствующих органах» [1, с. 127]. В России принцип разделения нашел свое отражение в Конституции.
- Принцип законности. Данный принцип подразумевает, что деятельность всех органов власти в Российской Федерации происходит в соответствии законодательством. Правовая система любого федеративного государства представляет собой органическую совокупность федеральных и региональных нормативных-правовых актов. Правовые нормы федерального уровня зачастую либо закрепляют несколько вариантов поведения для государственных органов РФ, либо в некоторых вопросах настолько общие, что не позволяют регулировать данные общественные отношения. Конституции и уставы субъектов РФ в свою очередь также спускают данное регулирование на законы и подзаконные акты субъектов РФ. Поэтому, к списку источников регулирования конституционно правового статуса органов власти РФ необходимо добавить и подзаконное федеральное нормотворчество в виде указов Президента РФ, актов Правительства РФ и иных, а также некоторые законы и подзаконные акты субъектов РФ. Так как именно

благодаря данным актам непосредственно реализуются положения Конституции РФ о разделении властей, разграничении предметов ведения и полномочий и самостоятельности субъектов РФ в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации органов государственной власти.

- Принцип федерализма. «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» [1, с. 41].
- Принцип равного доступа к государственной службе. Государственная служба в Российской Федерации регулируется федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». Граждане Российской Федерации могут стать государственными служащими, если они наделены определенными способностями и имеют профессиональную подготовку. Законодательством Российской Федерации не предусмотрены иные ограничения доступа к государственной службе.
- Принцип гласности. Принцип гласности подразумевает, что осуществление деятельности органов государственной власти предполагает информирование граждан о проделанной работе.

Исходя из принципа разделения властей органы государственной власти делятся на законодательные, исполнительные и судебные.

К органам законодательной власти в Российской Федерации относятся органы законодательной власти субъектов Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации, которое состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. В процессе реализации своих

полномочий данные органы занимаются представлением интересов населений и формируют законодательную базу Российской Федерации.

К органам исполнительной власти в Российской Федерации относятся органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральные Министерства и другие органы исполнительной власти. В процессе осуществления своей деятельности органы исполнительной власти призваны осуществлять исполнение законов и иных нормативно – правовых актов на всей территории Российской Федерации, а также реализуют управленческую деятельность.

К органам судебной власти в Российской Федерации относятся суды субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и другие федеральные суды. Данные органы наделены исключительным правом осуществления правосудия на всей территории Российской Федерации [24].

По порядку формирования органы государственной власти классифицируются на первичные и вторичные органы. К первичным органам государственной власти относятся те, которые избираются гражданами государства в установленном законодательством порядке [25]. В Российской Федерации к первичным органам относится, например, Государственная Дума. Порядок выборов депутатов Государственную Думу регламентирован федеральным законом от 22.02.2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». [59]

К вторичным или производным органам относятся те, которые создаются другими органами государственной власти. В Российской Федерации производным органом является, например, Правительство Российской Федерации. Данный орган исполнительной власти формируется Президентом Российской Федерации.

По способу решения вопросов органы государства могут быть коллегиальными и единоначальными.

«По характеру компетенции выделяются органы государственной власти общей компетенции и специальной. Органы общей компетенции призваны решать большой перечень вопросов, которые возникают в управлении государством. К таким органам в Российской Федерации относятся Правительство Российской Федерации, администрации субъектов Российской Федерации. Органы специальной компетенции реализуют свои государственно – властные полномочия в одной сфере деятельности. Министерство финансов Российской Федерации является органом специальной компетенции, оно занимается вопросами финансов в стране, а также реализацией финансовой политики.» [2, с. 235]

По объему властных полномочий органы государственной власти классифицируются на федеральные органы государственной власти и органы власти субъектов. Федеральные органы государственной власти наделены правом осуществления государственно – властных полномочий на всей территории Российской Федерации. К таким органам относятся Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации и другие высшие органы власти. Органы власти субъектов наделены правом осуществления государственно – властных полномочий на территории определенного субъекта Российской Федерации. К таким органам относятся Правительства субъектов Российской Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации и другие органы субъектов [26, с. 154].

В соответствии с правовыми формами деятельности принято выделять правотворческие, правоприменительные и правоохранительные органы государственной власти.

Таким образом, существует большое количество органов государственной власти, которые классифицируются по разным основаниям. Несмотря на разнообразие органов государственной власти, все они призваны осуществлять управление делами государства и следить за исполнением его функций.

## **Глава 2 Понятие и значение конституционно-правового статуса органов государственной власти Российской Федерации и его элементов**

### **2.1 Источники регулирования конституционно-правового статуса органов государственной власти Российской Федерации**

Правовая система любого федеративного государства представляет собой органическую совокупность федеральных и региональных нормативных-правовых актов. По сей день дискуссионным остаётся вопрос о том, какие именно виды нормативных – правовых актов можно относить к конституционным, а не, например, к административным.

С одной стороны, к конституционному базовому законодательству относятся Конституция РФ, Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [55] (далее по тексту «ФЗ-№ 184», «ФЗ «Об общих принципах...»)), Конституция (Устав) субъектов РФ. С другой стороны, данный перечень не достаточно полон.

Правовые нормы федерального уровня зачастую либо закрепляют несколько вариантов поведения для органов государственной власти РФ, либо в некоторых вопросах настолько общие, что не позволяют регулировать данные общественные отношения. Конституции и уставы субъектов РФ в свою очередь также спускают данное регулирование на законы и подзаконные акты субъектов РФ. Поэтому, к списку источников регулирования конституционно правового статуса органов власти РФ необходимо добавить и подзаконное федеральное нормотворчество в виде указов Президента РФ, актов Правительства РФ и иных, а также некоторые законы и подзаконные акты субъектов РФ. Так как именно благодаря данным актам непосредственно реализуются положения Конституции РФ о разделении властей,

разграничении предметов ведения и полномочий и самостоятельности субъектов РФ в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации органов государственной власти.

Во многих современных федеративных государствах - США, ФРГ, Индии, Мексике, равно как и России, - наряду с федеральной конституцией и общефедеральными законами действуют основные законы субъектов федерации. При этом обеспечивается верховенство федеральной конституции и федеральных законов.

В тоже время не во всех федеративных государствах субъекты федерации имеют собственные конституции. Отсутствуют конституции у субъектов федерации ряда афро-азиатских стран (Индия, Пакистан, Малайзия, Нигерия), так же в Королевстве Бельгии отсутствуют конституционные акты как регионов, так и лингвистических сообществ [4, с. 42].

«В некоторых федеративных государствах в целях единообразного регулирования однотипных общественных отношений предпринимаются организационно-правовые меры по унификации законодательства субъектов федерации.» [2] Так, в США этим занимается созданная еще в 1892 году Национальная конференция уполномоченных по унификации законов штатов. В ФРГ этими вопросами занимается конференция министров юстиции германских земель, которая работает под руководством федерального министра юстиции. Аналогичные институты созданы и в других зарубежных федерациях. По мнению автора, унификация как федерального, так и регионального законодательства очень хороший способ устранения противоречий и не последовательности как в правотворчестве, так и в правоприменении. Опыт зарубежных стран может быть полезен и для Российской Федерации.

Конституция РФ является основополагающим нормативно-правым актом, регулирующим конституционно-правовой статус органов государственной власти РФ и её субъектов. Согласно п. «н» части 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы

органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Часть 2 ст. 77 закрепляет, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Но тогда возникает вопрос, почему в Конституции РФ существуют главы, посвященные законодательной и судебной ветвям власти: глава 5 «Федеральное Собрание» и глава 7 «Судебная власть и прокуратура» и при этом отсутствует отдельная глава, которая была бы посвящена исполнительной власти.

Необходимо включение в текст Конституции РФ хотя бы общих и основополагающих положения о соподчиненности, взаимодействии и ответственности органов исполнительной власти РФ внутри единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Однако, в связи с довольно частым изменением правового регулирования исполнительной ветви власти и не закончившейся административной реформой в Российской Федерации, пока вызывает сомнение возможность такого закрепления. Федеральным законом, развивающим вышеназванные положения Конституции РФ является Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Федеральный закон устанавливает общие принципы формирования законодательных и исполнительных (прежде всего высшего исполнительного органа) органов и основы их взаимоотношений. Данный закон уделяет чуть ли не треть своего объема и до мелочей расписывает правовой статус высшего должностного

лица субъекта РФ (процедура выборов, порядок наделения его полномочиями, ограничения, ответственность, досрочное прекращение. Про иные же органы исполнительной власти субъекта РФ ФЗ «об общих принципах...» упоминает лишь вскользь, закрепляя в статье 17, что «в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ; структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ».

К иным федеральным актам также можно отнести и федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» [53], в котором глава 8 посвящена взаимоотношениям Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», нормы которого относятся и к выборам глав субъекта Федерации и другие законы, содержащие конституционные положения [30].

Также следует включить такие подзаконные акты как указы Президента РФ, постановления Правительства РФ [35] и иные акты, например, Указ Президента РФ от 02 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»; Постановление Правительства РФ от 08 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»; Постановление Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 490 «О некоторых мерах по усилению координации деятельности министерств и ведомств Российской Федерации, Советов Министров республик в составе Российской Федерации,



администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения».

Основное правовое регулирование органов власти регионов возложено на субъекты РФ. Так, среди региональных источников основополагающее значение имеет Конституции (Уставы) субъектов РФ, а именно главы, посвященные органам власти субъекта. Особо дискуссионным остается вопрос о том, считать ли иные нормативно-правовые акты субъекта РФ конституционными. Некоторые авторы считают, что конституцией (уставом) субъекта РФ следует ограничиться. Однако мы придерживаемся сторонников широкого подхода, исходя из которого конституционно-правовые нормы всё же могут реализовываться и в подзаконном нормотворчестве субъектов РФ [28]. Например, С.А. Авакьян считает, что к числу важнейших источников конституционного права относятся конституции и уставы субъектов РФ, но и законы субъекта РФ о главе исполнительной власти, в целом об органах исполнительной власти, относятся к числу важнейших источников конституционного права для уровня субъекта РФ. [1] Образуя единую систему, органы исполнительной власти являются вертикальной единой властью. Конституции (Уставы) субъектов РФ, возможно, в силу непонимания важности значения основного закона субъекта РФ не всегда содержат весь объем конституционных положений. Так же это связано и с не достаточным регулированием на федеральном уровне некоторых конституционных вопросов. Поэтому многие основополагающие конституционные нормы, такие как ответственность (особенно такой новый вид как отзыв выборного должностного лица), взаимодействие органов государственной власти (нормы о которых разбросаны по многим федеральным актам) спускаются на уровень законов, а иногда и подзаконных актов субъекта РФ. [3]

Также к источникам можно отнести и нормативные - правовые договоры, представляющие собой основанное на нормах права и добровольном волеизъявлении двух или более субъектов, один из которых всегда выступает субъектом государственной воли, соглашение, которое

устанавливает, изменяет и прекращает взаимные права и обязанности его участников. В перестроечный период 90-х годов в Российской Федерации стали распространенными договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, между различными субъектами РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления [60]. Зачастую такие договоры в науке конституционного права называют обобщенно внутригосударственными договорами.

Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Так 31 марта 1992 г. «Федеративный договор» оформил особенности России как федеративного государства. Это были три договора между органами государственной власти РФ и соответственно:

- республик;
- автономной области и автономных округов;
- краев, областей, городов федерального значения о разграничении между ними предметов ведения и полномочий.

В новую Конституцию РФ, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, Федеративный договор не включен. Начиная с 1994 года заключались индивидуальные двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти отдельных субъектов РФ. На данном этапе развития государства данные договоры утратили силу. В основном теперь действуют соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о разграничении полномочий в какой-либо сфере, либо о передачи части государственных полномочий. Таковыми, например, являются «Соглашение о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей между

Правительством Российской Федерации и Администрацией Алтайского края»; Соглашение между Федеральным агентством водных ресурсов и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в области водных отношений и другие.

Также одним из дискуссионных вопросов конституционного и административного права является включение в источники права акты Конституционного Суда РФ [36]. Несмотря на прямо противоположные взгляды автор исследования считает, что акты Конституционного Суда РФ, а именно правовая позиция, выраженная в итоговом решении, будет являться источником права и конституционно - правового статуса органов государственной власти РФ. Согласно ст. 87 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ судами, другими органами и должностными лицами не могут применяться положения нормативных актов и договоров, если они признаны не соответствующими Конституции РФ. Также основанием отмены других нормативных актов является признание неконституционным акта или договора, на основе которого они приняты. Не являясь законодательным органом, Конституционный Суд РФ тем не менее принимает важнейшие положения, трансформирующиеся в последствии в полноценные нормы права. Также, разясняя и толкуя законодательные положения, Конституционный Суд РФ нередко полностью меняет смысл законодательного положения в ту или иную сторону.

Таким образом, к источникам, регулирующим конституционно-правовой статус органов государственной власти РФ, можно отнести как федеральное, так и региональное законодательство, включая некоторые подзаконные акты, но только содержащие конституционно-правовые нормы. А именно это: Конституция РФ, ФЗ «Об общих принципах...», иные федеральные акты, акты Президента РФ, Правительства РФ, иными подзаконные акты, Конституции (Уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, подзаконные акты высшего должностного лица субъекта РФ, иных

органов, регулирующих непосредственно систему, структуру, взаимодействие и ответственность органов государственной власти [29].

Специфичными источниками можно назвать нормативно-правовые договоры и соглашения, способствующие взаимодействию органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти и местного самоуправления [31] и акты Конституционного Суда РФ, толкующие нормы федерального законодательства при возникновении непонимания их применения. Во многих современных федеративных государствах - США, ФРГ, Швейцарии, Канаде, равно как и в России, - наряду с федеральной конституцией и общенациональными законами действуют основные законы субъектов федерации. При этом обеспечивается верховенство федеральной конституции и федеральных законов. По мнению автора, опыт унификации федерального и регионального законодательства зарубежных стран может быть полезен и для Российской Федерации.

## **2.2 Система и порядок формирования и полномочия органов государственной власти РФ**

Статья 1 Конституции определяет Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

«Конституция РФ, обладая высшей юридической силой и имея прямое действие на всей территории России, закрепляет основные политические права человека и гражданина на уровне международных стандартов (свобода слова, право на объединение, право участвовать в управлении делами государства, право избирать и быть избранным и т.д.) и должна соблюдаться всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями.» [1, с. 28]

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на: законодательную, исполнительную и судебную.

Чтобы обеспечить реализацию принципа разделения власти, не только в верхних ее эшелонах, но и во всей иерархии, предусматривается соединение этого принципа с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами и местным самоуправлением.

Местное самоуправление является обязательным элементом любого демократического государства, так как наиболее приближена к народу. Это самая наиболее реальная возможность населения участвовать в делах и решениях вопросов местного значения. Развитость муниципальной системы прямо пропорциональна демократичности общества. «Местное самоуправление - часть демократической организации цивилизованного общества и единой структуры организации власти и управления в стране.» [34]

На местах учреждает Государственное Политическое Управление, которое надзирает в пределах своих полномочий. Система местного самоуправления царской России (в царские времена она была страной абсолютно централизованной иерархии), осуществлялась через губернаторов 78 губерний, с полицейскими, военными и налоговыми полномочиями [27] и с ничтожнейшим признанием прав местного самоуправления. В губернских и деревенских управах господствовали помещики, имевшие право председательствовать в местной администрации, особенно в городской. Земство (с непрямым и неравноправным избирательным правом) тем не менее добилось успехов в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении и развитии сельского хозяйства, несмотря на царский контроль. В России царские области сменились краями, районами, городами и районами (в городах), поселками и деревнями. Во времена СССР на вершине пирамиды власти находился верховный совет союзной республики. Восходящее отношение может быть выражено ленинской фразой «централизованный надзор при децентрализованной деятельности». В городах с населением 100 000 и более человек существовали подчиненные советы, которых в

Москве было 240. Города с населением более 50 000 человек и особо важные населенные пункты с меньшей численностью населения получали статус, не зависящий от районной иерархии и находились в непосредственном подчинении республик. К этим городам примыкали окружающие сельские поселения, которые в полной мере участвовали в городском управлении, но имели и сельсоветы. Конституция СССР 1936 г., декрет о городских Советах (1933 г.) некоторые другие декреты наделяли местные органы чрезвычайно широкими полномочиями, но очень жестко подчиняли их иерархическому контролю со стороны вышестоящих органов власти.

Поскольку структура управления муниципалитетами в значительной степени определяется законом с небольшими возможностями общественного мнения по поводу формы (вида) муниципального образования, делается акцент здесь на формах правления, выбираемых их населением. Кроме того, в рамках данного исследования сформулированы общие принципы, лежащие в основе основных форм управления, чтобы дать представление о преимуществах и проблемах каждой формы. Тем не менее, важно отметить, что существуют модифицированные версии и разные названия этих форм правления, встречающиеся по всей стране.

«Государственный орган – это лицо (президент, губернатор) или организованная группа лиц (парламент, суд и т.д.), наделенные правом государственных полномочий, необходимых для осуществления функций государственной власти.» [61, с. 114]

Государственные органы в России как и других государствах аналогичны частным юридическим лицам, но создаются — как правило — в специальном порядке и имеет другие цели своей деятельности для продвижения общественных интересов, особенно инфраструктуры. В отличие от финансируемых государством предприятий, которые непосредственно подотчетны государству, органы государственной власти сохраняют значительную степень независимости. Как правило, ими управляет руководитель, назначаемый выборными должностными лицами на

фиксированный срок. Органы государственной власти, также известные как администрации, ведомства, министерства, правительства, агентства или множество других названий, являются государственными органами и предназначены для управления государством, его субъектами и муниципалитетами. Они варьируются по размеру и охвату.

Государственным органам в Российском государстве присущи специфические черты, отличающие их от других органов или организаций. К ним относятся:

- Порядок образования государственных органов четко регламентирован нормами Конституции РФ, федеральными законами;
- Каждый государственный орган имеет свое направление деятельности, т.е. социальное назначение, выраженное в его задачах;
- Государственный орган наделен определенной компетенцией, которая включает функции и конкретные полномочия (права и обязанности) в отношении определенных предметов ведения;
- Каждый государственный орган имеет четко определенную структуру. Например, парламент, т.е. Федеральное Собрание в РФ, состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Каждая палата имеет внутреннюю организацию: председатель, заместители, комитеты или комиссии [32] и т.д.
- Наконец, каждый государственный орган обладает таким элементом правового статуса, как ответственность [12]. Например, конституционная ответственность Президента РФ наступает в случае совершения им государственной измены или иного тяжкого преступления и состоит в потере Президентом РФ своей должности.

«Особое место в системе органов государственной власти нашей страны занимает Президент Российской Федерации. По своему правовому статусу он обладает широкими полномочиями и оказывает существенное влияние как на внутреннюю политику государства, так и на его внешнеполитический курс. От

личности Президента РФ во многом зависит состояние Вооруженных Сил РФ, Верховным Главнокомандующим которых он согласно Конституции Российской Федерации является.» [6, с. 56]

В РФ есть три ветви власти — законодательная, исполнительная и судебная. Органы власти делятся на федеральные и региональные.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, законами, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Президент РФ является главой государства. Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Палаты ФС РФ, Правительство РФ, законодательные органы субъектов РФ могут вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Совет Федерации состоит из сенаторов Российской



Федерации, по два от каждого субъекта: по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти — на срок полномочий соответствующего органа. Семь из них могут быть назначены пожизненно. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избирается на пять лет. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

К ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указов Президента РФ о введении военного положения и чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории нашей страны;
- назначение выборов Президента РФ и его отрешение от должности [57];
- лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;
- назначение на должность по представлению Президента РФ Председателя Конституционного суда РФ, его заместителя и судей КС РФ, Председателя Верховного Суда РФ, его заместителей и судей ВС РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента;
- проведение консультаций по предложенным Президентом кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

– заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора.

К ведению Государственной Думы относятся:

- утверждение по представлению Президента кандидатуры Председателя Правительства РФ;
- утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур его заместителей и федеральных министров, за исключением тех, что указаны в пункте «д1» статьи 83 Конституции;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя ЦБ РФ, заслушивание ежегодных отчетов ЦБ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ в целях отрешения его от должности или против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных статьями 111, 112 и 117 Конституции.

Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой. Принятые законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации

для одобрения [54]. Принятый ГД и одобренный СФ федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ. Правительство состоит из Председателя, его заместителей и федеральных министров.

Правительство руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет Президент. Порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом.

Правосудие в РФ осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Судебную систему РФ составляют Конституционный суд РФ [52]; Верховный Суд РФ; федеральные суды общей юрисдикции; арбитражные суды; мировые судьи субъектов РФ. Создание чрезвычайных судов не допускается. Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону.

Конституционный суд — высший судебный орган конституционного контроля в РФ. Он состоит из 11 судей, включая Председателя и его заместителя. Конституционный суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов, конституций республик, уставов, не вступивших в силу международных договоров РФ и т. д.

Конституционный суд разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, высшими государственными органами субъектов РФ.

Верховный Суд РФ — высший судебный орган по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным

делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства [38]. Верховный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

### **2.3 Конституционно-правовая ответственность органов государственной власти Российской Федерации и взаимодействие с другими органами государственной власти**

Меры конституционно-правовой ответственности, закрепленные в различных нормативно-правовых актах, исследуются учеными-правоведами на протяжении длительного периода времени, при этом законодатель, закрепляя ответственность федеральных и региональных органов власти и должностных лиц использует лишь понятия «ответственность».

В Конституции РФ не сказано ни слова о конституционно-правовой ответственности, в том числе о том, кто может ее устанавливать.

Хотя нормы об ответственности введены ещё в 2000 году, противоречия и нарушение логики изложения указывает на то, что федеральный законодатель только начинает разбираться с такой категорией как «конституционно - правовая ответственность».

Весьма остро на сегодняшний день стоит вопрос об ответственности государственных органов и их представителей [19]. Частично урегулирован вопрос с ответственностью уголовной и административной. К примеру, в большинстве стран как организации, так и отдельные лица могут нести ответственность за уголовное преступление. Точная степень уголовной ответственности будет зависеть от законодательства конкретной страны. Лица, наделенные властью, такие как государственный служащий, депутат,

руководитель местной администрации и др. могут быть привлечены к ответственности за коррупционное преступление, даже если оно/он не принимало непосредственного участия в совершении преступления, но если оно либо прямо санкционировало преступление, или знал о преступлении и либо соглашался на него, либо закрывал на него глаза. Такая ответственность может возникнуть, если, например, руководитель ведомства подозревает, что кто-то в его подчинении могут давать/брать взятки, но не предпринимает никаких действий, чтобы помешать им это сделать.

Лицо может быть привлечено к ответственности за пособничество и подстрекательство (или эквивалентное преступление), если оно каким-либо образом содействовало, содействовало или содействовало совершению преступления (например, финансовый менеджер, обрабатывающий коррупционный платеж, когда финансовый менеджер знает или подозревает, что платеж поврежден) [39]. Чтобы быть привлеченным к уголовной ответственности [40], обычно необходимо, чтобы лицо имело некоторую необходимую степень осведомленности о коррупционном деянии. Следовательно, человек должен был знать, что действие было коррупционным, или подозревать, что действие было коррупционным, или безрассудно относиться к тому, было ли действие коррупционным или нет.

Вопреки распространенному мнению, коррупция затрагивает не только правительства. Это влияет на граждан, так как угрожает правам и свободам человека, общественность, юридических лиц и частных учреждений без разбора, порождая недобросовестную конкуренцию, ставя под угрозу экономический рост и приток новых инвестиций. Все общество платит свою цену [7].

Для борьбы с коррупцией необходимо объединить усилия граждан, предприятий и правительств в единое дело: способствовать созданию добросовестной среды в государственном и частном секторах. Участие частного сектора в решении этой проблемы приобретает в этом контексте особое значение. Для предприятий зачастую видятся явные выгоды в

подобного рода сделках, однако это только в краткосрочной перспективе, коррупция служит лишь для создания иллюзии преимущества, когда на самом деле это искажает конкуренцию, приводя к недобросовестной практике и подрывая свободный рынок. Это порождает неопределенность в бизнес-секторе, препятствует новым инвестициям, повышает стоимость товаров и услуг и приводит к подрыву деловой этики. В конечном счете, коррупция ставит под угрозу устойчивое развитие рынка и фактически исключает возможность стабильной прибыльности в долгосрочной перспективе.

В ответ на этот вызов приверженность предприятий борьбе за добросовестность и борьбу с коррупцией была интегрирована в последние годы в концепцию социальной ответственности представителей органов государственной власти.

Россия относится к числу стран с высоким уровнем коррупции. К сожалению, на сегодняшний день необходимо признать, что на уровне межгосударственных отношений у других стран сложился негативный образ о Российской Федерации как одной из наиболее коррумпированных стран мира.

Антикоррупционное законодательство в РФ [45] постоянно совершенствуется, заимствуется богатый опыт других государств в области борьбы со взяточничеством. Однако зачастую реализуют данное законодательство сами государственные служащие, чей уровень правосознания оставляет желать лучшего, а также имеются определенные трудности и привлечением к ответственности данных лиц [16].

О феномене антикоррупционного законодательства в РФ достаточно активно говорят последнее десятилетие, связывая его, в первую очередь, с базовым Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [49].

В последующие годы были приняты: Федеральный закон РФ от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федеральный закон РФ от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием

расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [47], Федеральный РФ от 29 декабря 2010 г. №437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 3 июля 2016 г. №236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 3 апреля 2017 г. №64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции».

Во многих государствах юридические лица могут быть привлечены к уголовной ответственности. Эта ответственность может возникнуть несколькими способами, включая:

- Действиями своих должностных лиц или сотрудников. Организация может быть привлечена к уголовной ответственности за коррупционные действия должностного лица или сотрудника (независимо от его/ее должности), если она/он действовала в рамках своих служебных обязанностей. Таким образом, если младший сотрудник, ответственный за подготовку трудовых книжек от имени организации, представит в другую организацию фальшивую трудовую книжку в поддержку требования организации об оплате, то организация (а также младший сотрудник) может быть привлечена к ответственности за мошенничество. Или, если директор организации решит дать взятку в связи с деятельностью организации, то организация (а также директор) может быть привлечена к ответственности за взяточничество.
- Через действия своих агентов. Организация может нести уголовную ответственность за коррупционное действие лица или организации, которые были назначены действовать от имени организации, и если коррупционное действие совершено в ходе этого назначения.

Например, если агент, назначенный организацией, дает взятку третьей стороне, чтобы третья сторона заключила контракт с организацией.

- Через действия связанных с ней организаций или деловых партнеров. Организация может нести ответственность за коррупционное действие, совершенное дочерней или ассоциированной организацией, партнером по совместному предприятию или консорциуму, субподрядчиком, консультантом или поставщиком, если такое коррупционное действие может принести пользу бизнесу организации или было совершено от имени организации. Такая ответственность может возникнуть, если организация санкционировала, одобрила, потворствовала коррупции или закрывала глаза на нее. В некоторых странах ответственность может возникнуть, если организация не внедрила надлежащие процедуры для предотвращения коррупции. Например, если субподрядчик, назначенный организацией, дает взятку третьей стороне, чтобы третья сторона заключила контракт с организацией (в результате чего субподрядчик получает субконтракт).
- «Закрывая глаза» (или преднамеренная слепота) имеет место, когда сторона, наделенная властью (например, должностное лицо или менеджер организации), подозревает коррупцию в связи с деловой операцией, в которой участвует организация, но намеренно воздерживается от дальнейших расследований и принятия превентивных мер. В таких ситуациях, даже если должностному лицу или менеджеру не было прямо сказано, что, например, деловой партнер дает взятку, которая может принести пользу организации, суд может сделать вывод, что должностное лицо или менеджер должны были знать, что взятка, вероятно, будет оплачена. Этот вывод может возникнуть, когда обстоятельства могут привлечь внимание должностного лица или менеджера. Такие обстоятельства



могут включать, например, случаи, когда комиссионное вознаграждение агентства значительно несоразмерно законному объему услуг, которые агент должен выполнять, или когда агент не имеет возможности оказывать эти услуги, или когда агентское вознаграждение должно быть выплачено без уважительной причины в иностранной валюте на оффшорный банковский счет.

К ответственности за коррупционное правонарушение может быть привлечен широкий круг лиц. Например, взятка соглашается платить подрядчику государственному служащему, и для сокрытия взятки подрядчик платит ее через субподрядчика, который, в свою очередь, назначает индивидуального агента для выплаты взятки.

Эффективная и действенная государственная служба легко подрывается плохой этикой и коррупцией [44].

На сегодняшний день сложно оценивать эффективность применения предупреждения в сфере государственной службы [46] Ак. Однако предупреждение как вид ответственности является предпосылкой для более серьезной ответственности - отрешения от должности [18].

Институт ответственности очень критикуется в правовой литературе. Так как институт ответственности противоречиво урегулирован на федеральном уровне, субъекту РФ ничего не остается только как переписывать общие положения из федерального законодательства. В зарубежных странах также существует разнообразие в применении ответственности в отношении органов и должностных лиц субъекта федерации [17].

Органы государственной власти субъекта РФ в связи с федеративным характером государства и принципами единства системы государственной власти и разделении ее на законодательную, исполнительную и судебную также взаимодействуют с федеральными органами государственной власти. Например, Президент РФ представляет кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ в законодательный орган субъекта, если высшее

должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа) избирается депутатами законодательного органа субъекта РФ (п.3.2. ст.18 ФЗ-№184).

Конституционно-правовую ответственность можно определить, как предусмотренное нормами конституционного права неблагоприятное последствие вследствие нарушения обязанностей, закрепленных нормами конституционного права. В настоящее время институт конституционно-правовой ответственности органов государственной власти РФ остается крайне несовершенным. Основными проблемами являются: санкции политической ответственности применяются преимущественно перед санкциями конституционно-правовой ответственности; наличие противоречий и недоработок в процедуре применения конституционно-правовой ответственности; из норм федерального законодателя не ясно можно ли относить отзыв избирателями к мерам конституционно - правовой ответственности.

### **Глава 3 Проблематика разграничения полномочий органов государственной власти РФ на основе сравнительного анализа правового статуса органов государственной власти РФ и других стран**

#### **3.1 Сравнительно-правовой анализ систем органов государственной власти Российской Федерации с другими государствами**

Для полноты данного исследования необходимо сравнить системы органов государственной власти РФ с другими государствами.

В США по всей стране государственные органы разрешают чиновникам занимать деньги для предоставления капитала для строительства, обслуживания и эксплуатации проектов общественной инфраструктуры. Выпуск долговых обязательств позволяет чиновникам распределять стоимость капитальных активов в течение срока их полезного использования, превращая заемные средства в эффективный инструмент финансирования автомагистрали, расширения аэропорта, вагона метро, государственного жилья, больницы, школы, общежития колледжа или электростанции.

«Государственные органы Нью-Йорка играют все более влиятельную роль в правительстве, но они действуют вне традиционных систем сдержек и противовесов, которые применяются к государственным агентствам», — сказал Ди Наполи в пресс-релизе. «Некоторые из этих объектов неоднократно используются таким образом, чтобы обойти ограничения на заимствование и надзор. В результате Нью-Йорк несет огромную долговую нагрузку, выпущенную государственными организациями, работающими в тени, которые никогда не одобрялись избирателями». [65]

Государственные органы в Нью-Йорке и других местах аналогичны частным корпорациям, но создаются штатом — как правило, через законодательный орган, а не губернатора — для продвижения общественных интересов, особенно инфраструктуры. В отличие от финансируемых

государством агентств, которые непосредственно подотчетны государству, органы государственной власти сохраняют значительную степень независимости [5]. Как правило, ими управляет совет директоров, назначаемый выборными должностными лицами на фиксированный срок.

История органов государственной власти Нью-Йорка восходит к 19 веку, когда растущая нация удовлетворяла потребности в инфраструктуре, а штаты искали способ их финансирования.

Широкое использование облигаций с общим обязательством в середине 1800-х годов для строительства железных дорог, магистралей и других проектов заставило некоторых граждан заявить, что они устали платить за них. В результате штаты ввели ограничения на выпуск долговых обязательств по общим обязательствам, в том числе с одобрения квалифицированного большинства и избирателей. Но некоторые государственные чиновники посчитали, что ограничения были слишком ограничивающими перед лицом накапливающихся потребностей, поэтому они создали органы государственной власти, чтобы заполнить образовавшуюся пустоту [66].

Главной характеристикой органов государственной власти является их финансовая автономия [51]. Традиционно государственные органы владеют активами, которые они создают. Они обычно полагаются на доходные облигации для создания этих активов. Эти облигации, которые не являются прямым обязательством государства, погашаются за счет доходов, полученных от эксплуатации актива, таких как плата за проезд по дорогам. Приняв эту модель и избавившись от необходимости одобрения избирателями, органы государственной власти могут стать самодостаточными.

Эта независимость позволяет Нью-Йорку и другим штатам устранять пробелы в своей инфраструктуре, не увеличивая долги в реестрах штатов. Американское общество инженеров-строителей недавно подсчитало, что стране требуется 4,6 триллиона долларов инвестиций в инфраструктуру. Поскольку многие штаты ограничены в сумме долга по общим

обязательствам, которые они могут выпустить, государственные органы стали законными и приемлемыми способами доступа к долговому финансированию.

Популярность и уважение к государственной службе и государственным служащим неуклонно снижались в Соединенных Штатах с 1960-х годов, за исключением лишь двух кратких исключений: в 1990-е годы при администрации Клинтона и в первые месяцы после терактов 11 сентября. Особенно сильно чувство недоверия к федеральному правительству США. Например, в опросе Pew Research Center, проведенном в апреле 2019 года, только 17% респондентов указали, что они доверяют федеральному правительству «в том, что касается правильных действий» [67].

В США почти 24 миллиона человек — немногим более 15% рабочей силы — участвуют в военной, государственной и национальной службе на местном, государственном и федеральном уровнях.

Вопреки распространенному мнению, размер федерального правительства, пропорциональный общей численности населения США, значительно уменьшился за последние 50 лет.

Несмотря на значительную поддержку жизненно важных функций, которые государственные служащие выполняют на местном уровне и уровне штатов, а также во время кризисов, глубоко укоренившиеся неправильные представления о федеральном правительстве США и его отдельных агентствах формируют более негативные взгляды [68]. Например, за пределами государственного сектора широко распространено мнение о том, что правительство США огромно и неповоротливо. Население США в течение нескольких лет разделялось поровну во взглядах на оптимальный размер правительства США — 47% опрошенных Pew в 2019 году считает правительство либо слишком большим, либо слишком маленьким. Две точки зрения обнаруживают резкий партийный разрыв. 67% сторонников Демократической партии выражают поддержку расширению государственных услуг. Что касается «слишком большой» части списка, то 74% тех, кто называет себя республиканцами, хотят, чтобы правительство уменьшилось как

в размерах, так и в функциях. Заголовки в газетах и на страницах общественного мнения [50], такие как «Тревожная проблема — огромная численность наших государственных служащих», отражают эту точку зрения.

Федеральное правительство вызывает особую ярость из-за своих размеров, когда учитывает контрактных работников наряду с теми, кто получает федеральные гранты. Когда все это вместе взятое, утверждается, что в федеральном правительстве работает чуть более 9 миллионов человек, или почти 6% от общей численности рабочей силы США, составлявшей 156,92 миллиона человек в 2019 году. Разбивая эти цифры, а затем рассматривая постоянную рабочую силу в сравнительной перспективе, дает более детализированную картину. Что касается контрактных работников, то к ним относятся канцелярские работники, обслуживающий персонал и персонал столовой по всему спектру государственных учреждений из-за постепенного аутсорсинга этих услуг. Получателями федеральных грантов являются правоохранительные органы, организации штатов и местных органов власти, университеты и исследовательские лаборатории, а также некоммерческие организации и предприятия малого бизнеса [69].

Вопреки распространенному мнению о раздутом росте государственного сектора США, размер федерального правительства, пропорциональный общей численности населения США, значительно уменьшился за последние 50 лет. Он также сократился в абсолютных цифрах с точки зрения как полной, так и частичной занятости. Если мы сравним размер государственного сектора США в процентах от общей численности рабочей силы с другими развитыми странами, США часто меньше, чем их европейские коллеги, включая Великобританию, хотя и больше, чем Япония, которая имеет один из самых маленьких государственных секторов на международном уровне. Напротив, 40% рабочей силы в России занято в государственном секторе. В Европе столь же горячо обсуждается оптимальный размер правительства, в то время как в России размер правительства и зависимость, которую это порождает среди рабочей силы, как

правило, приглушают критические комментарии [70] .

Федеральное правительство в первую очередь связано с Вашингтоном, округ Колумбия, и считается оторванным от остальной части страны. Фактически, 85% федеральных государственных служащих работают за пределами столицы в учреждениях и офисах по всей стране. В каждом штате Союза есть федеральные гражданские служащие, а не только военные и почтовые работники в форме, которые занимаются здравоохранением, образованием, жильем, ликвидацией последствий стихийных бедствий, защитой наших границ, береговой линии и водных путей, прогнозированием погоды, защитой и обеспечением нашего продовольственного снабжения. , обслуживание и укомплектование персоналом национальных парков, поддержка малого бизнеса, а также доставка почты.

Вооруженные силы США за последние десятилетия приложили значительные усилия для привлечения на службу женщин и представителей меньшинств, а также для решения проблем разнообразия по мере продвижения личного состава по служебной лестнице. Хотя вооруженным силам США также предстоит провести дополнительные реформы , народное доверие в армии остается высоким. Действительно, сейчас военные играют важную роль в обучении и подкреплении федеральной рабочей силы. После выхода на пенсию большое количество бывших военнослужащих вновь поступают на федеральную службу в качестве гражданских лиц. В 2017 году одна треть всех федеральных служащих были ветеранами, а не только 6% от общей численности рабочей силы США, и почти 40% новых сотрудников федерального правительства в том же году пришли из вооруженных сил [71].

Обеспечение эффективности и подотчетности правительства на всех уровнях является постоянной заботой правительственных надзорных органов, Конгресса США и даже таких организаций, как Институт Брукингса, который был впервые создан в 1916 году как Институт правительственных исследований для анализа государственной политики на федеральном уровне. После каждого избирательного цикла каждая новая администрация США

назначает примерно 4000 высокопоставленных политических деятелей, которые возглавят постоянный штат федеральных правительственных учреждений по реализации новой политики. Ученые Брукингса работали в каждой последующей президентской администрации, начиная с Франклина Делано Рузвельта [72].

Среди многих проблем, с которыми сталкиваются историки современных Соединенных Штатов, — найти способ расшифровать и изобразить лабиринт управления. Задача оказывается достаточно запутанной, когда имеешь дело с федеральным, региональным и местным уровнями, а также со всеми их исполнительными, законодательными и судебными подразделениями. Но сложность возрастает в геометрической прогрессии, когда строится бесчисленное множество советов, комиссий, агентств и округов, которым исполнительные и законодательные органы делегировали обязанности.

Органы государственной власти, также известные как государственные корпорации, администрации, советы, тресты, агентства или множество других прозвищ, являются «приносящими доход, административно независимыми единицами», созданными законодательными органами и предназначенными для предоставления определенных товаров и услуг. Они варьируются по размеру и охвату. Тем не менее, в то время как некоторые политологи, правоведы и эксперты в области государственного управления исследовали органы государственной власти в Соединенных Штатах, очень немногие историки бросили более чем мимолетный взгляд на эти несколько отдаленные, но часто чрезвычайно могущественные образования [64].

Когда историки Соединенных Штатов вообще задумывались о государственной власти, они рассматривали ее как еще одно средство, с помощью которого элиты прогрессивной эпохи избавляли институты управления от опасностей коррумпированной демократии — компаньона государственной службы, независимого регулирующего органа. Для многих из этих ученых государственные органы служили еще одной служанкой



зарождающегося корпоративного порядка, средством сделать государство более похожим на крупный бизнес по форме и функциям. Другие социологи, изучающие эту форму управления, будь то поборники или критики их повсеместного распространения в государственном и местном управлении США, в целом проглотили эту интерпретацию их происхождения новыми левыми.

Социалисты и либералы на рубеже веков успешно проводили компании за государственные должности в муниципальных гонках по всей стране на платформах, построенных вокруг расширения роли правительства в обеспечении водой, газом, электричеством и услугами трамвая. Главные ограничения были связаны с государственными финансами, созданными восстаниями налогоплательщиков в девятнадцатом веке, и с действиями правительства, обусловленными федеральной юриспруденцией, а не с поддержкой общества. Специальные налоговые округа и облигации доходов, а не облигации с общими обязательствами, обеспеченные налогом, позволили обойти эти ограничения. Особенно после 1930-х гг.

Герберт Гувер сыграл важную роль в подъеме государственной власти: будучи главой Продовольственного управления США во время Первой мировой войны, он курировал Зерновую корпорацию, что помогло продемонстрировать эффективность государственного управления важными секторами экономики. Будучи президентом во время Великой депрессии, Гувер снова сыграл заметную роль в распространении органов государственной власти, создав Финансовую корпорацию реконструкции (RFC) для выдачи «самоокупаемых» ссуд — ссуд на общественные работы, которые можно было погасить за счет дохода, который они производили. Новые дилеры Рузвельта использовали эти прецеденты как плацдарм для расширения федеральных возможностей по изменению базовой инфраструктуры страны. Когда Рузвельт вступил в должность, было всего восемь национальных органов государственной власти; к концу Второй мировой войны количество федеральных корпораций выросло до 101. Реакция

консерваторов, возглавляемая сенатором от Вирджинии Гарри Бердом, в конце концов сгладила их паруса Законом о контроле над государственными корпорациями 1945 года, и с тех пор было создано лишь несколько таких корпораций.

Возникновение комиссий и агентств по регулированию идет по той же траектории, что и рост государственной власти — и те, и другие возникли для решения сходных проблем индустриализации и урбанизации, — но неясно, дополняли ли они друг друга или соперничали. Будущие исследования, в которых рассматриваются отношения между регулирующими органами, предназначенными для устранения внешних эффектов от товаров и услуг, поставляемых в частном порядке, и государственными органами, созданными для предоставления товаров и услуг, могут помочь нам понять, часто ли одни заменяли другие.

«Возвышение органов государственной власти» знаменует собой отличное начало историзации государственной власти и ее развивающейся роли в американском управлении [10]. Как и недавнее исследование скрытого американского государства всеобщего благосостояния, оно усложняет американские нарративы о растущем антиэтатизме, освещая ключевые особенности товаров и услуг, предоставляемых государством, которые должны привлекать внимание историков бизнеса и права.

Несмотря на свои размеры, Китайская Народная Республика организована по унитарным, а не федеративным принципам. И правительство, и Коммунистическая партия Китая (КПК; Пиньинь: Чжунго Гунчан Данг; Латинизация Уэйда-Джайлса: Чжун-куо Кун-чан Тан), причем действуют «сверху вниз», присваивая «Центру» все полномочия, не делегированные в явном виде нижним уровням. Для управления страной правительство и КПК создали примерно параллельные национальные бюрократии, простирающейся от Пекина до местного уровня. Этим бюрократиям помогают различные «массовые организации» — например, профсоюзы, молодежная лига, женские ассоциации, писательские и другие профессиональные ассоциации, —

которые охватывают ключевые слои населения.

Коммунистическая партия Китая (КПК) — правящая политическая партия современного Китая, официально известная как Китайская Народная Республика. КПК сохраняет политическую монополию с момента своего основания столетие назад, наблюдая за быстрым экономическим ростом страны и превращением ее в мировую державу. Поскольку в 2021 году партия отметила свое столетие, она сталкивается с проблемами за рубежом и дома, включая экономическое неравенство, пандемию COVID-19 и климатический кризис [13].

С тех пор как президент Си Цзиньпин пришел к власти в 2012 году, он укрепил свой контроль над печально известной непрозрачной партией, и многие эксперты называют его самым влиятельным китайским лидером со времен Мао Цзэдуна. В 2017 году КПК подтвердила доминирование Си и назначила новых чиновников, чтобы поддержать его в определении повестки дня для второй по величине экономики в мире. Отстаивая видение «омоложения» Китая, Си проводит более напористую внешнеполитическую стратегию, которая усилила напряженность в отношениях между Китаем, Соединенными Штатами и их союзниками.

Партия опирается на три столпа: контроль над кадрами, пропаганда и Народно-освободительная армия (НОАК). Основные задачи НОАК как вооруженного крыла КПК включают защиту правящей партии и защиту ее интересов. Центральная военная комиссия КПК, которую в настоящее время возглавляет Си, курирует как НОАК, так и Народную вооруженную полицию, которая в первую очередь занимается внутренней безопасностью. Согласно отчету Министерства обороны США за 2020 г. о вооруженных силах Китая, КПК рассматривает НОАК как «практический инструмент своей государственной политики, играющий активную роль в продвижении внешней политики КНР, особенно в отношении все более глобальных интересов КНР и ее целей по пересмотру аспектов международного порядка». Например, НОАК курирует размещение боевых кораблей и самолетов вблизи

спорных районов Восточного и Южно-Китайского морей, а также вблизи Тайваня.

Более 70 процентов из почти девяноста двух миллионов членов КПК составляют мужчины. Однако в 2019 году более 42 процентов новых членов составляли женщины. Фермеры, скотоводы и рыбаки составляют примерно 30 процентов ее членов.

Каждые пять лет КПК созывает свой Национальный партийный конгресс, чтобы определить основную политику и выбрать высших лидеров. (Это не следует путать с Всекитайским собранием народных представителей, которое является законодательным органом Китая.) В течение этого времени члены выбирают Центральный комитет, который включает около 370 членов и заместителей, включая министров, старших должностных лиц регулирующих органов, руководителей провинций и военные офицеры. Центральный комитет действует как своего рода совет директоров КПК, и его мандат состоит в том, чтобы избрать Политбюро, в которое входят двадцать пять членов.

В свою очередь, Политбюро путем закулисных переговоров избирает Постоянный комитет Политбюро, который функционирует как эпицентр власти и руководства КПК. Постоянный комитет в настоящее время состоит из семи членов, но количество членов колеблется от пяти до девяти человек. Си, сменивший Ху Цзиньтао в 2012 году, возглавляет систему в качестве генерального секретаря. Он также является президентом и главой вооруженных сил, оказывая огромное влияние на формирование государственной политики. Премьер Ли Кэцян возглавляет Государственный совет, аналог кабинета в Китае.

Руководство партии определяется путем тайных переговоров. Некоторые эксперты разделили структуру власти КПК на два отдельных лагеря: «князьков», детей высокопоставленных лидеров, и «туаньпай», выходцев из более скромных семей и пришедших к власти через Коммунистический союз молодежи, таких как Ху Цзиньтао.

Эту сложную динамику можно увидеть в обширной антикоррупционной кампании Си, начавшейся в 2012 году. Хотя репрессии против коррупции не редкость после передачи власти, размах кампании Си был беспрецедентным и был направлен против двух миллионов чиновников, в том числе высокопоставленных чиновников. или «тигры», высшие военные деятели и низовые партийные кадры, или «мухи». Эксперты говорят, что движение против взяточничества, хотя и чрезвычайно популярное среди китайцев, может оттолкнуть некоторые элиты и парализовать управление на более низких уровнях из-за боязни попасть под подозрения партийного органа, наблюдающего за коррупцией.

В эпоху реформ, которая последовала за смертью Мао и его культом личности, Дэн Сяопин провел партию от правления сильного к правлению консенсуса (или коллективного лидерства) среди элиты и институционализировал передачу власти от одного лидера к другому, с каждым президентом. отбывающий срок не более двух пятилетних сроков. Эти принципы диктовали преемственность руководства с начала 1980-х годов.

Однако эксперты говорят, что КПК вернулась к правлению сильного человека с возвышением Си. Если восемнадцатый съезд партии в 2012 г. ознаменовал мирный переход руководства Китая от Ху к Си, то девятнадцатый съезд в 2017 г. закрепил восхождение Си как решительного лидера. В марте 2018 года конгресс внес поправки в конституцию Китая, отменив ограничения на количество сроков полномочий президента Китая, открыв путь Си к тому, чтобы официально оставаться у власти после 2022 года. выживание .

«Слишком большой партийный контроль — возможно, слишком консолидированный в руках Си — способствовал экономической стагнации».

С 1990-х годов КПК продемонстрировала технократическую способность реагировать на трудности развития, вызванные головокружительным экономическим подъемом Китая. Сегодня партия воспользовалась преимуществами глобализации и экономического развития, вытащив из бедности десятки миллионов людей. КПК переосмыслила себя как

движущую силу перемен, направляющую страну на пути к богатству и разжигающую чувство национальной гордости.

Тем не менее опасения социальных волнений сохраняются. Лидеры разделяют опасения, что общественное возмущение и активность по целому ряду вопросов, таких как неравенство доходов, экологические угрозы, захват земель, безопасность пищевых продуктов и отсутствие защиты прав потребителей, могут поставить под угрозу контроль партии и стать катализатором демократических социальных изменений. Многие недовольства общественности были выявлены в Интернете, что частично подорвало контроль КПК над политической коммуникацией, несмотря на жесткую цензуру в последние годы.

Чтобы противостоять угрозам своему контролю, КПК стремилась к дальнейшему внедрению в слои китайского общества и экономики. При поддержке Си КПК сделала это, подавляя инакомыслие, в том числе в социальных сетях; ограничение религиозных групп, организаций СМИ, экологических некоммерческих организаций, правозащитников и юристов; сдерживание частного сектора; и борьба с коррупцией.

В то время как быстрый экономический рост повысил уровень жизни миллионов людей, КПК также должна решить проблему огромного неравенства в доходах. Согласно исследованию Пекинского университета, проведенному в 2016 году, 1 процент самых богатых домохозяйств владеет третью богатства страны, а 25 процентов самых бедных — лишь 1 процентом ее богатства.

В 2020 году китайская экономика выросла на 2,3 процента, что является самым медленным темпом после смерти Мао в 1976 году. Однако Китай был единственной крупной мировой экономикой, которая росла в год, когда доминировала пандемия COVID-19. Кроме того, массовое накопление долга вызывает у некоторых экспертов беспокойство по поводу надвигающегося долгового кризиса. Волатильность китайского фондового рынка также вызвала вопросы о способности партии проводить надлежащие

экономические реформы. В ответ Си работал над усилением контроля КПК как над государственными, так и над частными компаниями .. Например, в сентябре 2020 года КПК выпустила новые инструкции по усилению партийного надзора за частными фирмами.

В то же время индустриализация Китая происходила за счет окружающей среды. За последнее десятилетие Китай выбрасывал больше парниковых газов в год, чем любая другая страна. Загрязнение воздуха, нехватка воды и загрязнение почвы угрожают здоровью и средствам к существованию жителей Китая. В своей книге « Токсичная политика: экологический кризис в Китае и его вызов китайскому государству » Янчжун Хуан из CFR утверждает, что неспособность КПК решить проблему загрязнения окружающей среды может привести к тому, что граждане усомнятся в легитимности партии. Действительно, по мере роста осведомленности общественности об ухудшении состояния окружающей среды росло и количество петиций и протестов .

Отдельно стареющее население Китая проверит способность партии обеспечить свой народ. По оценкам, к 2050 году пенсионеры могут составить более 40 процентов населения Китая. Более того, ожидаемая продолжительность жизни увеличилась, а уровень рождаемости снизился. Признавая проблему, КПК объявила в 2021 году, что разрешит супружеским парам иметь троих детей, отменив политику двух детей, применяемую для большинства пар. Расширение страхового покрытия также стало важной инициативой партии: согласно данным Всемирного банка, расходы на здравоохранение увеличились с 3,5 процента ВВП в 1995 году до 5,4 процента в 2018 году, и исследователи прогнозируют, что эта цифра вырастет до 9,1 процента к 2035 году. В то время как медицинское страхование покрывает более 90 процентов населения, покрытие часто ограничено.

Экономическое процветание Китая вызвало опасения, что он воспользуется своей мощью, чтобы доминировать в Азии и расширить свое влияние на мировой арене. В начале 2000-х китайские лидеры стремились

успокоить иностранные правительства, подчеркивая «мирный рост» Китая. Но Си занял более напористую позицию. Он отстаивал идею о том, что к 2049 году Китай должен стать «полностью развитой, богатой и могущественной» страной с международным влиянием. КПК работала над достижением этого, модернизируя свои вооруженные силы, предпринимая обширные усилия по мелиорации земель на спорных островах в Южно-Китайском море, инвестируя миллиарды долларов в страны по всему миру через масштабную инициативу «Один пояс, один путь» и взяв на себя более активную роль в международных организациях.

«Си очень ясно дал понять, что его амбиции не ограничиваются Азиатско-Тихоокеанским регионом», — говорится в журнале CFR Economy. «Он стремится переделать мировой порядок — правила дорожного движения — так, чтобы это больше подходило Китаю».

Напористость Пекина вызвала повышенное внимание со стороны Вашингтона и его союзников. Особую озабоченность вызывают действия против Гонконга и Тайваня, которые имеют решающее значение для цели Си по достижению «национального омоложения» Китая. При Си Пекин все больше усиливал контроль над Гонконгом, особым административным районом, которому на протяжении десятилетий в значительной степени разрешалось управлять своими делами. В 2020 году Всекитайское собрание народных представителей наложило на город закон о национальной безопасности, который дал Пекину широкие новые полномочия наказывать критиков и заставлять замолчать инакомыслящих. Китай также был более агрессивен по отношению к Тайваню, острову, который управляется независимо от Китая с 1949 года, но который Пекин считает частью своей территории.

Партия также столкнулась с международной реакцией на жестокие репрессии правительства в отношении уйгуров и других мусульман в регионе Синьцзян. С 2017 года власти произвольно задержали более миллиона мусульман в так называемых лагерях перевоспитания. Люди в регионе



подвергаются принудительной стерилизации, принудительному труду, усиленному надзору и религиозным ограничениям. Соединенные Штаты вместе с горсткой других западных стран определили, что нарушения представляют собой геноцид и преступления против человечества. Китайские официальные лица отрицают факт геноцида. Кроме того, власти преследовали и задерживали адвокатов и защитников прав человека по всему Китаю, что вызывало осуждение со стороны иностранных правительств.

Соединенные Штаты частично ответили наказанием членов КПК. В 2020 году администрация Дональда Трампа ограничила срок пребывания в визе до одного месяца для членов КПК и их ближайших родственников. В том же году администрация наложила санкции на более десятка чиновников, включая члена Политбюро, за нарушения в Гонконге, Синьцзяне и других местах. Администрация Джо Байдена сохранила эти ограничения.

Германия является парламентской и федеративной демократией. Немецкий Бундестаг, конституционный орган, наиболее заметный для общественности, избирается прямым голосованием граждан, имеющих право голоса, каждые четыре года. Наиболее важные задачи Бундестаг являются законодательством и контролируют работу правительства. Бундестаг избирает Федеральный канцлер на законодательный период тайным голосованием. В рамках Федерального правительства Канцлер имеет право устанавливать руководящие принципы, другими словами, определяет обязательные общие направления политики. Федеральный канцлер назначает федеральных министров и из их числа заместителя канцлера.

На самом же деле именно партии, составляющие правительство, решают, какие лица возглавят те министерства, которые им были выделены в ходе коалиционных переговоров. В случае распада коалиции канцлер также может уйти в отставку до истечения срока полномочий, поскольку федеральное правительство имеет право проголосовать за отстранение главы правительства от должности в любое время. Однако в таких случаях парламент должен одновременно назначить преемника в так называемом

«конструктивном вотуме недоверия». Это означает, что не может быть периода времени без избранного правительства у власти.

Система персонифицированного пропорционального представительства имеет решающее значение для характера парламента. Таким образом, более мелкие партии также представлены в Бундестаг пропорционально их результатам выборов. По этой причине, за одним исключением, Федеральное правительство всегда формировался путем союза нескольких партий, соперничавших друг с другом на выборах; после первых выборов в Бундестаг в 1949 г. сформировалось 24 коалиционных правительства. Чтобы избежать фрагментации в парламенте и упростить формирование правительства, партии должны набрать не менее пяти процентов поданных голосов (или три прямых мандата), чтобы быть представленными в Бундестаге (это правило известно как пятипроцентный барьер).

Федеративность Германии проявляется в большом уровне независимости в 16 веке. федеральные земли пользуются, в частности, в отношении полиции, борьбы со стихийными бедствиями, закона и культуры. По историческим причинам города Берлин, Гамбург, и Бремен также являются субъектами. Тесные связи между федеральными землями и центральным правительством уникальны, в результате чего правительства штатов имеют многочисленные возможности играть активную роль в политике центрального правительства [15].

Поскольку не существует единой даты выборов в парламенты федеральных земель, а периоды проведения законодательных органов различаются, параллельно сроку полномочий в Бундестаге баланс сил в Бундесрате может меняться несколько раз. При нынешнем составе палаты федеральных земель Федеральное правительство не имеет большинства в Бундесрате. Больше нет отдельных блоков, демонстрирующих единообразное поведение при голосовании, поскольку в отношении коалиций в 16 федеральных землях больше разнообразия, чем когда-либо прежде с момента основания Федеративной Республики.

Федеральный президент является самым высокопоставленным политическим лицом в стране.

С точки зрения протокола Федеральный президент занимает высший пост. Он избирается не народом, а Федеральным собранием, специально созываемым для этой цели. Половина его состоит из членов Бундестаг, другая половина членов избирается федеральное государство парламентов в связи с распределением мест в них. Федеральный президент занимает свой пост в течение пяти лет и может быть переизбран один раз. Д-р Франк-Вальтер Штайнмайер является федеральным президентом с 2017 года.

Федеральные президенты воздерживаются от участия в партийной политике, но решают текущие вопросы и время от времени призывают правительство, парламент и население к действиям.

Федеральный конституционный суд в Карлсруэ, который очень высоко ценится населением, имеет большое влияние. Он считается «хранителем Основной закон» и своими важными решениями обеспечивает обязательное толкование конституционного текста. В двух коллегиях он выносит решения по спорам между конституционными органами о сферах юрисдикции и может объявлять законы несовместимыми с Основным законом. Любой гражданин может обратиться в Конституционный суд, если он считает, что закон нарушает его основные права.

Судебная система Германии отличается от судебной системы некоторых других федераций, таких как Соединенные Штаты, тем, что все суды первой инстанции и апелляционные суды являются судами субъектов, а суды последней инстанции - федеральными.

Судьи играют более заметную и активную роль на всех этапах судебного разбирательства, чем их коллеги по общему праву, а судебные процессы в немецких судах, как правило, менее контролируются прокурорами [48] и адвокатами защиты. Меньше внимания уделяется формальным правилам доказывания, которые в странах общего права в значительной степени являются побочным продуктом системы присяжных, и больше внимания

уделяется тому, чтобы факты говорили за то, что они могут иметь значение в отдельном деле. В уголовных делах нет сделок о признании вины. В Германии, как и в большинстве европейских стран, судебные издержки относительно низки по сравнению с таковыми в США, но проигравшая сторона в любом случае обычно должна оплатить судебные издержки и гонорары адвокатов обеих сторон.

Хотя кодексы и статуты считаются основным источником права в Германии, прецедент имеет большое значение при толковании правовых норм. Административное право Германии, например, является прецедентным правом в том смысле, что не существует кодификации принципов, на которые опираются в процессе рассмотрения административных действий. Эти принципы в основном являются законом, как определено предыдущими судебными постановлениями. Немцы рассматривают свою систему судебного контроля над административными действиями как реализацию верховенства права. В этом контексте упор делается на доступность средств судебной защиты.

Объединение привело к интеграции и адаптации системы отправления правосудия Восточной и Западной Германии; однако это осложнялось большим количеством судей, которые были выведены из строя профсоюзом. Многие судьи были уволены либо потому, что своим назначением на должность судьи они были обязаны прежде всего своей лояльностью коммунистическому правительству, либо из-за их послужного списка. Для заполнения многочисленных вакансий, созданных в судах новых государств, были набраны судьи и судебные администраторы из бывшей Западной Германии. Действительно, многие из них были «взяты взаймы» у западных штатов, а многих других призвали выйти на пенсию, чтобы помочь во время переходного периода.

### **3.2 Проблемы нормативно-правового разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации**

В настоящее время, в связи с развитием федеративных отношений не снимается достаточно традиционная для российского конституционного права проблема разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также их органами. От правильного разграничения полномочий и предметов ведения зависит нормальное функционирование государства и правильное государственное управление.

В статьях 71 – 72 Конституции Российской Федерации закреплены основные правила разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации. В данных статьях определены «полномочия, находящиеся в исключительном ведении Российской Федерации и в совместном ведении с субъектами Российской Федерации».

В 71 статье Конституции Российской Федерации установлены предметы ведения Российской Федерации, к которым относятся охрана и защита суверенитета, неприкосновенность территории и другие важнейшие аспекты государственного управления, которые невозможно передать на уровень субъекта Федерации.

В 72 статье Конституции Российской Федерации определены предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. К ним отнесены вопросы, которые невозможно решить лишь на уровне Российской Федерации. Например, «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон» [20] .

В Конституции Российской Федерации закреплены в основном

предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. А полномочия Российской Федерации и ее субъектов закреплены в других нормативно – правовых актах, что может вызывать проблемы и ошибки в их практической реализации. Как пишет М.С. Сагандыков, «конституционная модель разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами предполагает ее дальнейшую конкретизацию в соответствующем отраслевом законодательстве». Например, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов находится охрана окружающей среды, полномочия органов власти закрепляются в федеральном законе от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и других нормативно – правовых актах. [56]

Многие проблемы, возникающие при разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами можно избежать, если все нормативно – правовые акты, которые принимаются в Российской Федерации, будут строго соответствовать Конституции Российской Федерации. «Необходим также учет экономических, этнических и других характеристик субъекта Российской Федерации при разграничении полномочий и предметов ведения между этим субъектом и органами федеральной власти.» [63]

В качестве примера нормативного разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами можно рассмотреть проблемы подобного разграничения в области охраны окружающей среды. В Конституции Российской Федерации говорится, что «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» [20] . В области охраны окружающей среды был принят федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В федеральном законе от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» выделены полномочия Российской Федерации и ее субъектов в данной области. В вышеназванном законе говорится, что «охрана окружающей среды предполагает деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органом местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и

физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий» [56] . На территории Самарской области был принят закон от 06.04.2009 №46-ГД «Об охране окружающей среды и природопользования в Самарской области». В данном законе определены основные полномочия Самарской Губернской Думы и органов исполнительной власти, а также иные нормы, связанные с природопользованием. «Система государственного экологического управления в настоящее время характеризуется незавершенностью процесса разграничения предметов ведения и полномочий в природоохранной сфере, как между федеральными органами исполнительной власти, так и между органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [9, с. 478].

Из-за большого объема законодательства [8] и частого реформирования в сфере охраны окружающей среды в нормативно – правовых актах прослеживаются коллизии. Коллизии могут возникнуть при принятии нормативно – правового акта в субъекте Российской Федерации, который противоречит законодательству. В настоящее время существует насущная необходимость в разграничении сфер законотворчества в природоохранной сфере между Российской Федерации и ее субъектами. Это необходимо как для предотвращения возникновения коллизий, так и для более полного нормативного урегулирования рассматриваемой сферы.

Для нормального взаимодействия центра с регионами на договорной основе требуется принять федеральный закон, который будет регулировать действие договоров и соглашений о разграничении полномочий. В данном нормативно – правовом акте должны быть подробно регламентированы примерные перечни полномочий и предметов ведения по вопросам разграничения, а также сроки действия, основания продления вышеназванных документов и иные нормы, связанные с разграничением полномочий.

## Заключение

Государства в современном мире весьма многочисленны и различны по форме правления, государственному устройству и политическому режиму. Однако в любом государстве управление должен осуществлять специализированный государственный аппарат, состоящий из системы соответствующих органов. Конституционно – правовой статус органов государственной власти – это комплекс прав и обязанностей, которые регулируют место органа государственной власти в единой системе государственного аппарата.

В настоящее время в Конституции РФ закрепляется принцип разделения властей, который не был свойственен отечественному политическому строю ранее. Органы в государстве подразделяются на органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Государственные органы в России как и других государствах аналогичны частным юридическим лицам, но создаются — как правило — в специальном порядке и имеет другие цели своей деятельности для продвижения общественных интересов, особенно инфраструктуры. В отличие от финансируемых государством предприятий, которые непосредственно подотчетны государству, органы государственной власти сохраняют значительную степень независимости. Как правило, ими управляет руководитель, назначаемый выборными должностными лицами на фиксированный срок. Органы государственной власти, также известные как администрации, ведомства, министерства, правительства, агентства или множество других названий, являются государственными органами и предназначены для управления государством, его субъектами и муниципалитетами. Они варьируются по размеру и охвату.

Орган государственной власти является самостоятельным элементом механизма государства, деятельность и порядок образования которого регламентированы законодательством, а осуществление полномочий



происходит в соответствии с определенными принципами (основополагающими идеями), определяющими особенности их организации и функционирования.

Органы государственной власти могут быть классифицированы по различным основаниям. Субъекты Российской Федерации образуют органы государственной власти. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации создаются в соответствии с конституционным строем и общепризнанными принципами деятельности государственных органов.

В Конституции Российской Федерации разграничены предметы ведения федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Все эти органы являются составными частями государственного аппарата Российской Федерации. Важной проблемой в настоящее время является разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Федерации. Подобное разграничение проводится либо на основании закона, либо на основании договора, а также соответствующих соглашений.

Правовые нормы федерального уровня зачастую либо закрепляют несколько вариантов поведения для органов государственной власти РФ, либо в некоторых вопросах настолько общие, что не позволяют регулировать данные общественные отношения. Конституции и уставы субъектов РФ в свою очередь также спускают данное регулирование на законы и подзаконные акты субъектов РФ. Поэтому, к списку источников регулирования конституционно правового статуса органов власти РФ необходимо добавить и подзаконное федеральное нормотворчество в виде указов Президента РФ [41; 42; 43], актов Правительства РФ и иных, а также некоторые законы и подзаконные акты субъектов РФ. Так как именно благодаря данным актам непосредственно реализуются положения Конституции РФ о разделении властей, разграничении предметов ведения и полномочий и самостоятельности субъектов РФ в соответствии с основами

конституционного строя и общими принципами организации органов государственной власти.

Для нормального взаимодействия центра с регионами на договорной основе требуется принять федеральный закон, который будет регулировать действие договоров и соглашений о разграничении полномочий. В данном нормативно – правовом акте должны быть подробно регламентированы примерные перечни полномочий и предметов ведения по вопросам разграничения, а также сроки действия, основания продления вышеназванных документов и иные нормы, связанные с разграничением полномочий.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. - ISBN 978-5-16-106420-7. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/>
2. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник /М.В.Баглай - Москва : Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. - 768 с. - ISBN 978-5-16-106068-1. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/918093>
3. Боброва Н.А. Безопасность окружающей среды и конституционная ответственность // Устойчивое развитие регионов: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов Международной научно – практической конференции, 2017. С. 595 – 597.
4. Боброва Н.А. Особенности российской формы правления и влияние на нее института лидерства // Юридическая наука: история и современность, №12, 2018. С. 41-49.
5. Бондарь, Н. С. Экономический конституционализм России : очерки теории и практики / Н. С. Бондарь. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 272 с. — (Библиотека судебного конституционализма. Вып. 7). - ISBN 978-5-16-102897-1. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1045805>
6. Будаев А.М. Президент и Председатель Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти России // Актуальные проблемы российского права, 2019. С. 54-60
7. Быстрова А.С., Сильвестрос М.В. Коррупция в современной России: социальное явление, инструмент политики, социальная проблема... (основные понятия, исследовательские подходы) [Электронный ресурс] / А.С. Быстрова, М.В. Сильвестрос. – Режим доступа: URL:

[http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,\\_silvestros.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,_silvestros.pdf) (дата обращения: 15.01.2022)

8. Бюджетный Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

9. Витрук, Н. В. Право, демократия и личность в конституционном измерении: (история, доктрина и практика). Избранные труды (1991—2012 гг.) / Н. В. Витрук. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 688 с. - ISBN 978-5-16-104727-9. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/914044>

10. Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной ассамблеей ООН) // Российская газета. - 1995. - 5 апреля.

11. Гавриков В.П. Теория государства и права: смена парадигмы. Монография. – М.: Проспект, 2017. 534 с

12. Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития// «Административное право и процесс», 2018, № 2// СПС КонсультантПлюс.

13. Голенкова З.Т. Социальное неравенство и социальные конфликты // Конфликтология — теория и практика, №3.63 .Головин Ю.А., Кошутина О.А. Конфликтогенные факторы в политической сфере жизни региона // Конфликтология, 2018, №1.

14. Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 года № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» //Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1990. № 2. Ст. 22.

15. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.). Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2143.

16. Закон Самарской области от 06.04.2009 №46-ГД «Об охране окружающей среды и природопользования в Самарской области» // «Волжская Коммуна», 01.04.2009, №133

17. Иналкаева, К. С. Конституционное право Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебное пособие // К. С. Иналкаева ; под ред. И. Я. Эльмурзаев. – Саратов : Вузовское образование, 2018. – 276 с. – ISBN 978-5-4487-0227-3. – Режим доступа: [iprbookshop.ru/75036.html](http://iprbookshop.ru/75036.html).

18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ // Российская газета от 31 декабря 2001 г. № 256.

19. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. – октябрь 2006 г. – № 10

20. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ) // "Российская газета" от 4 июля 2020 г. N 144.

21. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10.07.1918г.) // «Известия Центрального Исполнительного Комитета Советов», 1918. (утратила силу)

22. Конституция Союза Советских Социалистически Республик (принята II сессией ЦИК СССР первого созыва 06.07.1923г. и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31.01.1924г.) // «Известия ЦИК СССР и ВЦИК», 1924г. (утратила силу)

23. Конституция СССР (Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7.10.1977г.) // «Ведомости ВС СССР», 1977, №41, Ст.617. (утратила силу)

24. Конституционное право России : учебник / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина. - 4-е изд. - Москва : РИОР: ИНФРА-М, 2020. - 435 с. + Доп. Материалы [Электронный ресурс]. — (Высшее образование: Бакалавриат). — DOI: <https://doi.org/10.29039/1767-8>. - ISBN 978-5-16-102228-3. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1048518>

25. Кротов Д.В. Политическая безопасность России (на материалах Южного Федерального , округа) // Собрание трудов «Южнороссийское обозрение». Выпуск 14. 2003.120: Крупник П.А. К вопросу о понятии, «политическая безопасность» // Конфликтология. 2019, №3.

26. Моисеев А.В., Иванчук Д.В. Реализация антикоррупционных стандартов к поведению государственных и муниципальных служащих Самарской области // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2018. Вып. № 1 (3). С. 150-158.

27. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета, № 148-149, 06.08.1998.

28. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ // СЗ РФ, 05.07.2004, N 27, ст. 2710.

29. Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ, 1996. №49. Ст. 5497.

30. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.2002. N 24. ст. 2253.

31. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ, 2003. № 40. Ст. 3822.

32. Об утверждении состава комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров,

изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 14. 02 2012 г. N 183// СЗ РФ, 20.02.2012, N 8, ст. 988.

33. Писарев, А. Н. Актуальные проблемы конституционного права Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебное пособие / А. Н. Писарев. – Москва : РГУП, 2016. – 410 с. – ISBN 978-5-93916-496-2. – Режим доступа: [iprbookshop.ru/iprbooks-reader?publicationId=49597](http://iprbookshop.ru/iprbooks-reader?publicationId=49597).

34. Права человека и правовое социальное государство в России / Н.А. Воронина, А.С. Запесоцкий, В.А. Карташкин; Отв. ред. Е.А. Лукашева. - Москва : Норма: ИНФРА-М, 2019. - 400 с. - ISBN 978-5-16-106132-9. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1037769>

35. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 №260 (ред. от 02.03.2019) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 07.06.2004, №23, Ст.2313

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 года №15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1,2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.11.1999, №47, Ст.5787.

37. Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т. 2 / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1985. – 520 с.

38. Россинский, Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 352 с. - ISBN 978- 5-16-105120-7. - Текст : электронный. - Режим доступа: <https://new.znaniium.com/catalog/product/949361>

39. Стахов А.И. Административное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования / А.И. Стахов, П.И. Кононов, Е. В. Гвоздева. — Москва: Издательство Юрайт, 2018. — 302 с. — (Профессиональное образование). — ISBN 978-5-9916-5937-6.

40. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954

41. Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 2005 года № 1244 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 октября 2005 года, № 44, ст. 4536

42. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // «Собрание законодательства РФ», 05.07.2010, N 27, ст. 3446.

43. Указ Президента России от 19.05.2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. – 2008. – № 21. – Ст.2429

44. Устав Краснодарского края от 18.07.1997 N 95-КЗ // URL: <http://admkrai.krasnodar.ru> (дата обращения: 05.02.2022 г.)

45. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

46. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета от 31 июля 2004 года, № 162

47. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» //Собрание законодательства РФ». 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.

48. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366



49. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ от 3 января 2011 г. N 1 ст. 2
50. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ от 22 мая 1995 г. N 21 ст. 1930
51. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета от 14 июля 2001 г. № 133
52. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 №1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, №13, Ст.1447
53. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, №51, Ст.5721
54. Федеральный закон от 08.05.1994 №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 12.07.1999, №28, Ст.3466
55. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, №42, Ст.5005
56. Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, №2, Ст.133
57. Федеральный закон от 10.01.2003 №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 13.01.2003, №2, Ст.171
58. Федеральный закон от 03.12.2012 №229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 10.12.2012, №50 (часть 4), Ст.6952

59. Федеральный закон от 22.02.2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.02.2014, №8, Ст.740

60. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // «Федеративный договор: Документы. Комментарий», М., 1994

61. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М: Омега-Л, 2017. 323 с.

62. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59 – 69

63. Чиркин, В. Е. Сравнительное государственное устройство : учеб. пособие / В. Е. Чиркин. - Москва : Норма : ИНФРА-М, 2019. - 448 с. - ISBN 978-5-16-104709-5. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znanium.com/catalog/product/1007495>

64. Шейнис В.Л. Национальные интересы России: полудемократическая страна может быть только полусоюзником Запада [Электронный ресурс]. — Электрон. дан. (1 файл). — Независимая газета. — 2018. — 18 декабря. — Режим доступа: <http://www.yabloko.ru>.

65. Gail Radford. The Rise of the Public Authority: Statebuilding and Economic Development in Twentieth-Century America. Chicago: University of Chicago Press, 2013. ix + 218 pp. \$85.00 (cloth), ISBN 978-0-226-03769-1; \$27.50 (paper), ISBN 978-0-226-03772-1.

66. Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland // Bundesgesetzblatt, 23.05.1949

67. Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in YeonsuGu, Incheon. International Strategy Center. Research Paper 1, 2013. P. 12. Available at:

[https://solidarystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatorybudgeting\\_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf](https://solidarystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatorybudgeting_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf)

68. Justino P. Two Faces of Participation: the Story of Kerala. PRUS Working Papers, 2003, no. 19. 31 p. Available at: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=wp19.pdf&site=260>

69. Participatory budgeting / ed. by A. Shah. 2007. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6640/39498.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

70. Sintomer Y., Herzberg C., Rocke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, no. 1, pp. 164–178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x

71. *The Constitution of the United States // United States Statues at Large*, 1787

72. Wampler B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press, 2010. 280 p.