

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Органы государственной власти субъектов Российской Федерации
в системе федеративных отношений

Обучающийся

С.В. Лаптандер

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. юрид. наук Н.А. Блохина

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

Содержание

Введение	3
1 Федерализм и конституционные основы деятельности государственных органов субъектов РФ	8
1.1 Федерализм в РФ и отражение принципов федеративного устройства в деятельности государственных органов субъектов РФ	8
1.2 Механизм формирования органов государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России. 17	
2 Особенности деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации	22
2.1 Особенности формирования и деятельности законодательных органов субъектов РФ	22
2.2 Правовые особенности формирования и функционирования исполнительных органов субъектов РФ	32
2.3 Особенности функционирования судебной власти в субъектах Российской Федерации	37
3 Проблемы и перспективы функционирования государственных органов субъектов РФ	46
3.1 Проблемы перераспределения полномочий между государственными органами субъектов РФ и муниципальными органами власти	46
3.2 Модели взаимодействия государственных органов субъектов РФ с гражданским населением	53
Заключение	61
Список используемой литературы и используемых источников	63

Введение

Актуальность темы исследования. История становления федерализма в российском государстве имеет довольно длительный период. Формально, федеративное устройство в России присутствует чуть больше века, однако, корни его возникновения восходят к более древним временам нашего государства. Зарождению федерализма способствовала необходимость обустройства широкого государственного аппарата по всей территории страны, регулировании полномочий между различными государственными органами и ветвями власти, а также порядок их взаимоотношений с населением, которое имеет не однородный национальный, культурный и религиозный состав. Попытки разграничения властных полномочий и децентрализации управления предпринимались в том или ином роде на протяжении всего исторического периода страны, но полноценное федеративное государство на территории России возникает лишь после Октябрьской революции 1917 года с образованием РСФСР и принятием первой в стране Конституции РСФСР 1918 года, в которой и закреплялся новый федеративный статус страны в качестве единой республики, с автономными национальными регионами. С образованием СССР в 1922 году и принятием новой советской Конституции в 1924 году, федерализм в стране трансформирует государство из субъекта с автономными регионами в единый политический союз нескольких самостоятельных субъектов (унитарных и федеративных государств), внутри которых, в свою очередь, могут присутствовать меньшие автономные регионы. Несмотря на формальную приверженность принципу разделения властей и делегирования полномочий от центра для союзных республик, советская система характеризовалась сильным государственным аппаратом центральной власти, которая тяготела к унитарным методам управления, не оставляя

какой-либо реальной самостоятельности для региональных представительств субъектов внутри единых границ государства.

С распадом СССР и в связи с произошедшими в России политическими и экономическими реформами в конце XX века, наметилась тенденция перехода к более демократическому виду федерализма в стране. Новая Конституция РФ, принятая всенародным голосованием в 1993 году, определяла субъектами федерации, наряду с национально-территориальными, также и административно-территориальные образования, наделяя их большим количеством полномочий. Теперь субъекты федерации, руководствуясь общими принципами, закрепленными в федеральном законодательстве – самостоятельны в организации своей системы органов государственной власти и их представительств, издании законов, утверждении нормативно-правовых актов и иных правовых действий, регламентирующих организацию местного самоуправления. Важным нововведением стал конституционный принцип, по которому допускается принимать нормативно-правовые акты субъектов федерации в юридической силе равных федеральным законам, а то и вовсе противоречащих им (что в свою очередь, ведет за собой к правовой коллизии и конфликту принятых в стране правовых норм, которые решаются в пользу федерального законодательства).

Произошедшие изменения, обусловившие новое функциональное значение органов государственной власти регионального уровня определили необходимость по-новому рассмотреть их роль и место в системе государственного устройства, создать научную концепцию особенностей организации и деятельности органов власти субъектов РФ. Научная и исследовательская литература предыдущих лет, посвященная данной теме, становится всё менее актуальной и более не справляется с задачами актуализации и проведения новых исследований для решения таких проблем как воплощение в жизнь принципа реального народного суверенитета в

рамках региональной системы властных структур и осуществления ими равноправного взаимодействия с органами федеральной центральной власти России, в реалиях современного этапа развития отечественной государственности.

Проблемы необходимой федерализации органов государственной власти в стране являются распространенной и актуальной темой для общественных и политических дискуссий внутри страны, что представляет интерес в их рассмотрении, определяя важность и своевременность предпринятого исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с функционированием государственной власти субъектов России и федеральной власти.

Предметом диссертации выступают правовые проблемы организации систем государственных органов субъектов РФ.

Цель диссертационной работы состоит в установлении и выявлении способа разрешения конституционно-правовой проблемы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Цель исследования достигается решением следующих задач:

- раскрыть понятия федерализма в РФ и отыскать отражение принципов федеративного устройства в деятельности государственных органов субъектов РФ;
- исследовать органы государственной власти субъектов РФ как основной элемент единой системы публичной власти России;
- изучить особенности формирования и деятельности законодательных органов субъектов РФ;
- рассмотреть правовые особенности формирования и функционирования исполнительных органов субъектов РФ;
- проанализировать особенности функционирования судебной власти в субъектах РФ;

- выявить проблемы перераспределения полномочий между государственными органами субъектов Российской Федерации и муниципальными органами власти;
- определить модели взаимодействия государственных органов субъектов РФ с гражданским населением.

Методологической основой исследования выступают общенаучные и частно-научные методы, такие как: аналитический, статистический, формально-логический, сравнительно-правовой, исторический, обобщающий, метод комплексного изучения современного и ранее действовавшего отечественного законодательства и другие.

Положения, выносимые на защиту:

- федерализм выступает не только системой государственного устройства страны, но и является политической идеей государственного строительства, основу которой составляет демократичность и публичность;
- принцип разделение властей выступает фундаментом федеративных отношений. Наличие автономной законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в государственных структурах субъектов РФ, свидетельствует о реализации конституционных положений о самостоятельности полномочий регионов России;
- принцип публичности органов государственной власти в субъектах РФ – необходимое условие для эффективной их работы и более тесного взаимодействия с населением. Федеральное и региональное законодательство субъектов РФ должно быть реформировано чтобы содержать больше правовых норм о публичности властных полномочий и вносить конкретику по реализации этого принципа;
- перераспределение полномочий между органами государственной власти и муниципалитета должны быть конкретизированы путем реформирования федерального и регионального законодательства

субъектов РФ, для указания оснований, формы передачи, сроков и объемов передаваемых полномочий;

- форматы и модели прямого активного взаимодействия государственных органов власти субъектов РФ с гражданским населением, являются необходимым звеном для выстраивания доверительных отношений между властью и обществом, помогающим реализовать конституционные нормы РФ о праве граждан страны в управлении государством.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, Федеральные Конституционные Законы РФ, Федеральные Законы РФ, а также законодательство субъектов РФ и акты судебной практики.

Теоретическую основу исследования составили труды российских ученых: Витрук В.Н., Гаврилова Е.В., Глигич-Золотаревой М.В., Гошуляк А.В., Колюшина Е.Н., Комарова В.В., Лебедева В.А., Мокосеева М.А. и др.

Результаты диссертации могут использоваться в качестве воспитательной, просветительской и агитационной работе с населением, а также применяться в качестве библиографического источника для изучения схожих и смежных проблем.

Структура данного исследования определяется ее целями и задачами. Работа состоит из введения, трех разделов, которые включают в себя семь подразделов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

1 Федерализм и конституционные основы деятельности государственных органов субъектов РФ

1.1 Федерализм в РФ и отражение принципов федеративного устройства в деятельности государственных органов субъектов РФ

Российское государство располагается на огромной территории, население которой представлено различными национальностями, этносами, культурой, традициями, вероисповеданием внутри границ одной страны. Исторически на ней присутствовали различные территориальные образования, различные по своему статусу, что впоследствии определило необходимость учета особенностей каждого такого региона. Их интеграция в общегосударственное правовое пространство России, которое осуществлялось на протяжении всего исторического пути страны в конечном итоге и стало основополагающим фактором возникновения федерализма и деления страны на автономные субъекты под единым началом центральной власти. Впрочем, этот процесс зачастую сопровождался и противоположными негативными процессами – чрезмерным усилением власти центральных органов государства, лишение субъектов автономии и части своих прав, национальных конституций, попытками некоторых регионов выйти из состава страны и так далее.

Сама идея федерализма в устройстве российского государства не нова и прослеживается со времен образования Руси и деления её на мелкие удельные княжества под формальным главенством Великих князей из династии Рюриковичей. В царский и имперский период Россия прирастала огромными территориями и для эффективной организации и утверждения своей власти, государство делегировало свои полномочия на своих чиновников на местах или наделяла полномочиями региональные элиты, которые осуществляли управление за местным населением в формальном российском подданстве. В советский период произошло разделение

государства по национальному признаку, где каждая республика или автономия формально имели широкий спектр полномочий для ведения независимой внутренней политики, но на деле их самостоятельность была сильно ограничена контролем коммунистической партии и сильной центральной властью. Для нынешнего постсоветского периода характерно отсутствие идеологического контроля, наличие большего числа полномочий для субъектов страны и присутствие собственных законодательных систем в каждом регионе. Современный период федерального строительства проходит неоднородно и характеризуется наличием нескольких временных этапов.

Децентрализация. В 90-х гг. основное количество взаимоотношений между государством и субъектами находилось под регулированием двухсторонних федеративных соглашений. В них субъекты РФ выступали в качестве равноправных сторон по отношению к федеральному центру и разграничение властных полномочий осуществлялась на основе достигнутых договоренностей.

Централизация. С началом XXI века, когда России удалось справиться с кризисной ситуацией в политике и экономике, сильно поменялся подход структур центральной власти к федеративным взаимоотношениям. Реформы федерального строительства обозначили движение в сторону роста предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации, с тенденцией практически полной утраты самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Определяя причины создания федеративного государства, коим является Россия, необходимо рассмотреть особенности, условия, характеристики и организацию власти, основанной, в том числе, и на базовых принципах федерализма.

Особое значение в государственном устройстве имеет территориальный признак. Форма территориального устройства определяет организацию власти в государстве, оказывая влияние на соотношении власти

центра и регионов, определяя централизацию или децентрализацию власти, степень самостоятельного принятия решений регионами. В научной литературе определяют две формы государственного устройства по территориальному признаку: федеративное и унитарное. Унитарным государствам, например Греции, Венгрии и так далее, свойственно централизованное управление административно-территориальными единицами, отсутствие государственных образований с элементами самостоятельности, суверенности, что позволяет утверждать о проявлении верховной власти системой органов государства на всех уровнях управления. Надо отметить, что унитарные государства образуются при условии однородности национальной принадлежности граждан и малой территории государства.

Федеративное устройство государства предполагает определение самостоятельности в принятии решений территориальными единицами, образованиями. Как правило, история становления таких государств предполагает объединение вокруг центра нескольких разных народов, проживающих на большой территории.

В научных источниках, выделяют, также, и конфедерацию. Однако, конфедерация является объединение суверенных государств для реализации общей цели, и территориальный признак, здесь, не играет существенной роли.

Не стоит отождествлять понятие федерализма и федеративного устройства государства по признаку территориальной целостности. Федерализм является идеей организации власти в государстве, необходимой для разрешения задач обеспечения стабильности, безопасности, осуществляющихся посредством взаимодействия центральной власти и власти регионов. Федерализм предполагает политико-территориальное обособление, соблюдение баланса интересов центра и регионов. Идеи федерализма раскрыты в трудах многих ученых, например, Ф.Ф. Конева, М.В. Глигич-Золотаревой, А.Л. Бредихин и других. [3]

Существует позиция рассмотрения федерализма и как формы полицентризма, который определяется структурной основой самоуправляющихся общественных систем, то есть присутствия множества самостоятельных центров по принятию решений. Полицентризм, как и федерализм, содержит в себе следующие черты:

- наличие суверенных территорий с признаками государственности;
- реализация взаимодействия между собой на принципах общей договоренности, здоровой конкурентности и сотрудничества;
- самостоятельность решений и независимость мнения для устранения споров и конфликтных ситуаций;
- чёткое разграничение правовой компетенции и полномочий;
- присутствие активного гражданского общества и его публичное участие в общественной жизни региона или государства.

Федерализм, однако, несёт в себе более сложную систему и поэтому имеет ряд исключительных особенностей, а именно:

- собственной иерархией, структурой формирования и реализацией рабочего функционала государственной власти;
- реальное единство всех субъектов федерации, с сохранением их автономии;
- полномочия государственной власти проявляются во всех основных политических, экономических, социальных и идеологических аспектах;
- противопоставлении унитаризму и сепаратным деструктивным явлениям;
- единый подход в деле развития государства и ведения внешней политики;
- присутствие разнообразных политических форм. [57]

Небезынтересным является определение федерализма, представленное М.В. Глигич-Золотаревой, которая рассматривает его, как общность политико-правовой, цивилизационной, социокультурной, исторической,

бюджетно-экономической и иных черт государства, базирующегося в рамках территориальной целостности, с наличием гражданского населения и публичной власти, отличающегося особенностью государственности, спецификой реализации властных полномочий. [12]

Таким образом, современный федерализм должен основываться не только на фактах наличия множественности центров осуществления власти, связанных единым центром, но и учитывать интересы гражданского общества, в делах реализации демократических начал. Данный подход к федерализму был закреплен в Основном законе России в 1993 году [30]. В нём же отображены базовые начала и особенности отечественного федерализма, а именно:

- наличие признаков государственности (единая столица, денежная система, вооруженные силы, государственный язык и тд.) и верховный статус федеральной государственной власти в пределах границ страны;
- свобода передвижения внутри страны, отсутствие таможенных границ;
- возможность для федеральных органов исполнительной власти иметь территориальные представительства и назначать должностных лиц в любом субъекте Российской Федерации;
- раздел государственной власти на власть федеральную и власть субъектов РФ: разграничение исключительных видов компетенции для властных органов федерального центра, совместной компетенции федеральной власти и субъектов РФ, исключительная компетенция субъектов РФ;
- закрепление возможности передачи властных полномочий от органов федеральной власти к органам власти субъекта федерации или же наоборот.

- субъекты РФ имеют свои законодательные базы и системы, которые принимаются в рамках соответствия федеральным законам и нормам;
- субъекты федерации могут самостоятельно выбирать названия для своей собственной системы органов государственной власти;
- изменение границ, статуса и уровня властных полномочий субъекта РФ возможны лишь на основе договоренности с федеральными центральными органами или иными субъектами федерации. Субъекты РФ не могут выйти из состава РФ в порядке принятия одностороннего решения;
- в субъектах РФ могут иметься свои государственные символы, столица, официальные языки, наряду с русским языком, национальная символика, почетные звания и собственная система наград;
- отсутствие возможности у субъектов РФ вести внешние сношения с другими государствами;
- присутствие возможности передавать часть своих полномочий межгосударственным объединениям от лица всей федерации, если это не противоречит Конституции РФ.

Исходя из вышесказанного, можно констатировать что российское федеративное устройство базируется прежде всего на таких принципах как: единство государственной власти, свободе передвижения, равноправия народов, равноправии субъектов, договорной характер построения отношений между субъектами федерации и центром. Более детально это можно проследить на примере Волгоградской области. Она обладает установленными территориальными границами, механизмом структуры власти, имуществом, законами. Так, нормы Устава Волгоградской области почти в полной мере отвечают положением Конституции РФ. Ряд положений обладает правовыми нормами, которые отображают базовые принципы федерализма. Эти нормы были применены более детально по отношению к

самой области (к примеру, статья 6). Установление компетенции органов государственной власти Волгоградской области, отображено при помощи внесения в текст областного Устава определённых положений (как например, в ст. 8.1) [55]. Регион обладает рядом определенных особенностей, которые характерны для субъекта федерации согласно российской Конституции – флагом, основным законом, столицей и другим. Федеративный отношений между Волгоградской областью и РФ указано в ст. 11 областного Устава. Данная статья закрепляет факт взаимоотношений между областью и государством на основе государственной целостности, суверенитетном распространении на всю область, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Волгоградской области. Наличие этих утверждений в областном Уставе прямо указывает на присутствие основных черт федерализма в отношениях, которые складываются между государством и Волгоградской областью.

Федерализм в России развивается в непрекращающемся режиме. Существующие проблемные моменты выступают своего рода причиной развития данного направления. В их разрешении участвуют все представители власти, а также граждане страны. Так, к примеру, в 2005 году Президент РФ в собственном Послании Федеральному Собранию РФ выносил предложение о возможной политической деятельности по изменения федерализма в стране и проведению реформ в данной области [42].

Наличие проблемных моментов приводят к тому, что требуется наиболее повышенные показатели участия регионов России для улучшения федеративного функционирования страны. Имеется мнение о том, что необходимо разрешить многие спорные моменты, которые существуют в Конституции РФ по отношению к ранее упомянутым чертам Российской Федерации. Так, стоит убрать из конституционных положений норму об особом статусе государства, который имеется у республик, так как это

выступает неравноправным моментом для субъектов не обладающих таким статусом; снизить число регионов России путем их укрупнения или объединения, для большей эффективности их управления и сокращению расходов по содержанию органов власти субъектов РФ и федерального центра. Не лишним было бы и внесений более ясной конкретики различных положений Конституции и исполнить принцип субсидиарности на различных ступенях власти. Необходимо установить исчерпывающей перечень федеральных полномочий именно в конституционных положениях, а также поменять процедуру образования Совета Федерации и повысить его роль в управлении государством и вместе с этим увеличить полномочия представителей субъектов РФ в механизме законодательства и при исполнении ими надзорных задач.

Уделяя внимание политическому, культурному и гражданскому значению отношений между субъектами федерации, не стоит забывать так же и о наличии экономического фактора. Сегодня возможности регионов России исходят не от возможностей нации, социума, культуры, истории, а в большей степени от экономических показателей области, её потенциала в финансах, имуществу, природы, ресурсов. На основе этих предположений, большое количество исследователей имеют мнение о том, что федерализм России в большей степени завязан на экономике. Регионы, которые обладают мощным экономическим потенциалом, имеют большое число денежных вливаний за счет центра или доход которых формирует общефедеральный бюджет страны – имеют больше автономии и самостоятельности в рамках проведения собственной политики внутри всей страны, что становится причиной их обособления, на фоне остальных федеративных субъектов России [17]. Такое положение дел не способствует формированию правильного развития федеративной системы и поэтому оно также нуждается в реформировании или в выравнивании экономического потенциала регионов, путем более грамотного перераспределения денежных средств из федерального бюджета по субъектам РФ [27].

Учитывая всё вышеперечисленное, можно заключить, что организация федерации, несмотря на все свои очевидные минусы и недочеты, представляет собой единственный эффективный управленческий способ, благодаря которому можно создать благоприятные условия для комфортного сосуществования различных автономных регионов, разных в своем культурном, экономическом и политическом плане на значительных по территории странах, таких как Россия. Для нивелирования всех негативных тенденций в федеральном строительстве потребуется разрешить различные проблемы в экономике, экологии, социуме, научной сфере и тд. Для федеративного улучшения и повышения роли субъектов РФ в жизни всего государства необходимо определить переход к более демократическому государственному режиму избрания и контроля за деятельностью властных механизмов, а также реформировать законодательство на всех уровнях власти, которые касаются взаимодействия между государством, его субъектами и обществом [23].

В связи с вышесказанным можно сделать вывод, что федеративное устройство, несмотря на его очевидные недостатки и минусы, является единственным эффективным методом управления, способным создать благоприятные условия для комфортного сосуществования различных автономных округов, отличающихся друг от друга культурными, экономическими и политическими особенностями, в такой большой стране, как Россия. Для того чтобы нивелировать все негативные тенденции в строительстве Федерации, необходимо решить различные проблемы в экономической, экологической, социальной, научной и других сферах. Для развития Федерации и повышения роли субъектов Российской Федерации в жизни государства в целом необходимо не только реформировать законодательство всех уровней власти о взаимодействии государства, его субъектов и общества, но и определить переход к более демократичной государственной избирательной системе и контролю за деятельностью властных структур.

1.2 Механизм формирования органов государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России

Рассматривая вопросы о месте и роли органов государственной власти субъектов РФ в единой системе власти России, стоит определить понятие публичной власти.

В Конституции РФ 1993 года, законодатель не пользуется употреблением термина публичной власти, закрепляя основы государственного устройства. Вместе с тем, характеристики публичной власти возможно рассмотреть при исследовании положений Основного закона и иного законодательства РФ. Там указываются такие базовые принципы организации государства как верховенство закона, разделение властей, демократизм, федерализма, наличие суверенитета и народ, в качестве источника всей власти. Используя в законе словосочетания «власть в Российской Федерации», «государственная власть в Российской Федерации», «государственная власть в субъектах Российской Федерации», законодатель утверждает единство системы государственной власти, на основе свободного и независимого волеизъявления народа. Стоит иметь в виду, что положения, определяемые российской Конституцией, распространяются абсолютно на все органы государственной власти РФ – как среди федеральных государственных органов, так и среди органов власти субъектов, что подтверждает единство системы такого государственного устройства. На этих принципах реализуется публичность власти, то есть её повсеместность по отношению ко всем структурам государства. Несмотря на то, что в Конституции РФ упоминается об органах государственной власти субъектов федерации, в положениях Основного закона, нет четко обозначенного разделения уровней государственной власти между

федеральным центром и субъектами РФ, на что обращает внимание правовед С.А. Авакьян [1].

Необходимо отметить, что долгое время, в научных трудах термин публичной власти, отождествлялся и применялся в рассмотрении тем о государственной власти, являясь синонимом политической и общественной власти. На данную проблему обратил внимание специалист В.Е. Чиркин, отметив о неправильности перевода и понятий "public power" и "public authority", содержащихся в Европейской хартии местного самоуправления и перекочевавшего в отечественную теорию государства и права. [66]

Смысловое слияние значений публичной власти и государственной, привело к тому, что для создания нормативно-правовых актов наиболее предпочтительным стало употребление значения термина «власть» в качестве последнего, чем можно объяснить отсутствие упоминания публичной власти в Конституции РФ. Такое толкование многие современные правоведы в своих исследованиях считают неверным и всё чаще прибегают к добавлению слова «публичный», если это касается реализации государственных властных полномочий: органы публичной власти, публичная государственная власть, муниципальная публичная власть, уровни публичной власти и так далее [2]. Тем не менее, упоминание термина публичной власти в отечественном законодательстве до сих пор представляется довольно сложным явлением [37].

Отсутствия в отечественном законодательстве официальной трактовки термина публичной власти вызывает потребность в её нахождении. Для составления объяснения этого термина необходимо раскрыть саму суть публичной власти, то есть её основные принципы действия и условий реализации. По данным формулировкам мнения многих правоведов и исследователей разнятся и редко совпадают. Интересным и наиболее точным, представляется мнение С.А. Авакьяна, который заключает, что характерной чертой публичной власти является то, что народ осуществляет ее независимо

и самостоятельно, не деля ни с кем и используя только в своих интересах [29].

Учитывая мнения исследователей, не стоит забывать и про российское законодательство. К примеру, Конституция РФ до поправок в неё в 2019 году в своих нормах даже не упоминала публичную власть в своих нормах, однако содержала в себе косвенные отсылки на существование в государственном устройстве страны её наличие. После поправок, наличие публичной власти было закреплено в Конституции, однако этот термин не содержит конкретной расшифровки. Тем не менее, можно отметить и то, что предлагаемые поправки в Основной закон от 2019 года обосновывались многими законодателями и прежде всего Президентом РФ, в качестве закреплённой возможности в законе для населения организовать общественно-контрольный вид деятельности за государственными органами, который сгладит разрыв между муниципальным и государственными уровнями власти и обеспечит должный контроль граждан за их работой, формируя этим элемент публичной власти [49].

По итогу имеется вывод, что публичная власть – это прежде всего суверенная, народная власть, целью которой является реализация принцип демократического народовластия. Употребляя термин публичной власти, необходимо понимать осуществление власти народа. Согласно Конституции РФ, носителем власти является народ, реализующий её посредством волеизъявления, а также через функционирующие органы государственной власти и местного самоуправления, не состоящих в системе федеральных органов государственной власти. Публичная власть осуществляется гражданами государства на территории субъекта РФ, муниципального образования и проявляется в реализации права на избрание своих представителей в органы власти, участия в формировании органов власти и производных от них властных структур, а также получением отчета о результатах их деятельности.

Такая формулировка подтверждается Постановлением Конституционного Суда РФ, которое разъясняет нормативно правовые положения об органах местного самоуправления и исключает их из системы органов государственной власти, в то же время отмечая, что данные органы могут иметь публично-властные полномочиями при решении различных задач, переданных к компетенции местного самоуправления, а также использовать функционал публичной власти в границах территориального образования [47]. Сам Конституционный Суд не один раз обращался к теме публичной власти и регулярно употребляет данный термин, в содержании своих решений. Довольно часто в них можно встретить понятия «уровень публичной власти», «способы организации публичной власти», «публичная власть» и т.д. [46].

Помимо федеральных ветвей власти и законодательства, упоминания термина публичной власти и его производных, повсеместно встречается в законодательстве многих субъектов РФ. Так, в Уставе Ленинградской области содержится ст. 3, которая именуется «Основы осуществления публичной власти». В первой части статьи закреплена механика реализации публичной власти, а во второй части упоминается её взаимосвязь с системой государственной власти. А в Уставе Иркутской области закреплены сразу два вида понятий власти в качестве «государственной» и «публичной». Но иркутский законодатель не даёт им индивидуальной трактовки, что говорит о тенденции использования этих понятий в ключе именно государственной власти.

Подводя итог вышесказанному необходимо сказать, что в отечественном законодательстве имеются некоторые проблемные моменты в сфере общественной публичной власти в регионах России, в числе которых есть возможность указать: отсутствие современных законов, которые администрирует создание и работу публичной власти, наличие противоречивых положений между федеральными законами и законами регионов России и некоторые другие.

Для разрешения стоящих проблем стоит рассмотреть вопрос надобности создания и введения в действие ФЗ «О структурах публичной власти в РФ», что мог бы заменить или дополнить ныне действующий ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [63], который по большому счету, лишь дублирует положения Конституции РФ, не внося никакой конкретики. В новом федеральном законопроекте необходимо прописать формулировку публичной власти, выделить её принципы, прописать механику создания и работы органов публичной власти. В нормативном правовом акте стоит закрепить понятие системы публичной власти государства и субъектов РФ, обозначить исчерпывающий перечень государственных органов и должностных лиц федеральной власти и субъектов РФ, органов местного самоуправления и общественных объединений граждан. Закон должен будет очертить границы совместной и раздельной компетенции органов федеральной публичной власти и органов субъектов РФ. Еще одной важной новацией является определение государственных органов и должностных лиц, которые будут осуществлять координацию деятельности органов центральной власти государства и государственных структур субъекта РФ.

2 Особенности деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации

2.1 Особенности формирования и деятельности законодательных органов субъектов РФ

У регионов в нашей стране имеются собственные органы государственной власти, с помощью которых они реализуют свои полномочия. Личная власть субъектов России по границам их ведения получила название в конституционных положениях как власть государства. Но регионы нашей страны не создают другое государство, а их территориальные границы выступают в качестве состава России. На них, совместно с властью регионов, функционирует и общая федеральная.

Понятно, что два вида властей государства, которые будут находиться в общем механизме власти, обладающих верховным и независимым положением в пределах одной страны, быть не должно. Так, механизм не суверенной страны, существовавший в советское время и использовавшийся в республиках в составе СССР, выступал в качестве неправильного. Суверенитет выступает в качестве обязательной государственной черты, без него страна не имеет возможности исполнять задачи, которые возлагает на неё общество [33]. Присутствие суверенитета определяется принципом ведения независимой политики, при помощи представительных органов власти, которые осуществляют законотворческую деятельность.

Российским законом определяется, что каждый субъект РФ имеет свой постоянно действующий региональный орган законодательной власти – парламент, законотворческая деятельность которого ограничена федеральным законодательством. Такой региональный парламент способен выступать в качестве представительного органа государственной власти субъекта страны, воплощающим интересы местного населения, осуществляющего принятие законов и бюджета, формирующего

деятельность государственных органов субъекта РФ, контролирующего деятельность органа исполнительной власти и другие функции. Структура и название представительного органа субъекта РФ, определяется Конституцией (Уставом) субъекта РФ, в большинстве случаев это дума или законодательное собрание, в отдельных случаях, с учетом национальных, исторических традиций его обозначают народным собранием, народным хуралом и так далее. В разных субъектах Федерации представительный орган государственной власти, представлен одной палатой или является двухпалатным, сообразно Уставу субъекта РФ, как число депутатов, избираемых населением, все зависит от территории субъектов РФ, количества проживающего в нем населения.

Представительство интересов населения реализуется благодаря активному участию граждан в формировании органов государственной власти, посредством избирательного процесса. Избранным депутатам, населением делегируются полномочия представлять их интересы в управлении государством и принятии законов. Парламентское представительство, в некоторых научных трудах, связывают, не только, с системой законодательной власти, но рассматривают, как социальный инструмент осуществления управления государством, выражения интересов населения направленных на удовлетворение насущных потребностей. Вместе с тем, даже в границах территориального образования согласовывать интересы общества довольно сложно.

Рассматривая вопрос особенностей формирования и функционирования представительных органов субъектов РФ, можно рассмотреть пример такого города федерального значения как Севастополь. На его территории в 2014 году, при активном участии федерального центра, происходит формирование новой политико-административной системы, образование элит, представительства в местные законодательные и исполнительные органы власти. Не смотря на легитимность происходящих процессов, в политической среде города наблюдается конфликт

политической власти, о чем свидетельствуют разногласия, возникающие между исполнительной и законодательной ветвями власти города. Невозможность сгладить противоречия приводит к тому, что противостояние разных ветвей власти оканчивается полным параличом работы государственных органов. Нахождению консенсуса может способствовать только грамотный избирательный механизм, четко действующий в соответствии с законодательством. Выражение интересов разных групп населения, осуществляется посредством избрания своего депутата в органы государственной власти, ведь именно в этом состоит назначение избирательного процесса. Только избирательная система, с набором присущих ей инструментов, способна оказать существенное влияние, на происходящие политические процессы в субъекте федерации, а именно: обеспечить функционирование законодательного органа, выражающего волю большинства избирателей, выбрать реальных представителей интересов различных групп населения, способных использовать властные полномочия по назначению, создать социальный лифт элит общества, способствовать формированию гражданского общества.

Исследование избирательных систем, позволяет обозначить основные критерии, которые повысят эффективность формирующихся законодательных органов власти субъектов России. К ним необходимо отнести учет таких особенностей как:

- территориальность представительства согласно общественному устройству;
- доступность, открытость, гласность выборов;
- поощрение политических партий в принятии участия в выборах;
- организацию контроля и подотчетности власти;
- поддержку оппозиции, как выражения гражданской позиции в противовес коррупции и произволу чиновников, альтернативы действующей власти.

Необходимо отметить, что формирование региональных законодательных структур власти, складывающихся в сложной общественно-политической обстановке (по примеру города федерального значения Севастополя), невозможно осуществить должным образом, без поддержки зрелой и ответственной политической прослойки общества, в избирательном процессе. Особенно это касается таких значимых критериев как территориальность представительства и структура общественного устройства на местном уровне, которые формируются только при наличии многопартийной избирательной системы. Тем не менее, на практике часто возникает ситуация, когда в парламенте при фактической многопартийности возникает двухпартийная система. Исходя из этого, не окажется лишним рассмотрение положительных и отрицательных свойств двухпартийной системы, действующей во многих парламентах субъектов федерации.

К положительным характеристикам относят:

- способность быстро устранять конфликтные ситуации, возникающие в противоречии интересов, достиганием консенсуса, что отражается на стабильности политической системы, в целом;
- победившей на выборах партии, не представляет сложности, сформировать правительство не склонное к кризису. В двухпартийной системе, выражение вотума недоверия, при абсолютном большинстве мест в парламенте выигравшей выборы партии, представляется невозможным;
- не возникает сложности в избирательном процессе, исключаются ошибки и быстро разрешаются недочеты при голосовании;
- повышается ответственность за принятие решений по управлению государственными делами, поскольку проигравшая партия всегда находится в оппозиции и следит за ошибками своего оппонента на выборах, накапливает негативные моменты для задействования, в будущем избирательном процессе.

В некоторых случаях двухпартийная система дополняется влиянием третьей партии. Такой вариант позволяет для этой партии иметь возможность активного влияния на программы двух основных политических партий в региональном парламенте, что можно выступать в качестве баланса власти между ними.

Наличием процентного барьера можно формировать различные системы представительства партий, с учетом мнения избирателей. Применение данной процедуры позволяет влиять на степень присутствия той или иной партии в парламенте. Повышение барьера в пропорциональной системе выборов, способствует формированию представительства в законодательных органах представителей двух-трех крупных и влиятельных партий, а при уменьшении приводит к широкой многопартийной системе. Если применять барьер в системе смешанных выборов, то при его повышении можно добиться увеличения процентного соотношения количества депутатских мандатов, подлежащих распределению между списками кандидатов от партий, выдвинутых избирательными объединениями, пропорционально числу избирателей и голосовавших, полученных каждым из общего списка кандидатов, что в свою очередь, может поспособствовать формированию более крупных партий. Увеличение числа партий в местных парламентах и их представителей возможно достичь и при помощи мажоритарно-пропорциональной системы. Чаще всего, именно так правящая партия власти достигает наибольшей поддержки в парламенте субъекта федерации.

В качестве отрицательных качеств многопартийности можно отнести неспособность множества партий прийти к общему решению по многим вопросам жизни региона, не способность сформировать парламентское большинство, повышение агрессивной конкуренции в борьбе за голоса избирателей и другие. Несмотря на то, что многопартийность имеет такие существенные недостатки, ее преимущества в плане демократизации общества наиболее актуальны, чем любой другой способ формирования

законодательной системы власти на территории федеративного государства и его регионов.

Таким образом, законодательство РФ позволяет субъектам федерации самостоятельно выбирать и внедрять предпочитаемые избирательные механизмы.

Так, Федеральным законом от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" [60] изменяется порядок формирования региональных органов представительной власти субъектов и представительных органов местного самоуправления. Им предоставляется большая возможность в самостоятельном определении процентных соотношений депутатских мандатов, распределяемых при применении смешанной избирательной системы на выборах. При этом Законом предусмотрен нижний процентный порог, когда не менее 25% депутатских мандатов в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Соответствующие изменения внесены в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" [61] (далее – Закон № 184-ФЗ) и Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" [64] (далее – Закон № 67-ФЗ). Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских

мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании (п. 16 ст. 35 Закона № 67-ФЗ).

Необходимо отметить, что представленный пример не приемлет взаимосвязи между количеством мандатов, которые распределяются по партийным спискам согласно пропорциональным частям и победителями в мажоритарных округах от лица партий, чьи кандидаты получили наибольшую поддержку.

Реализацию вышеизложенных положений законодательства можно рассмотреть на примере города федерального значения Севастополя. При формировании городского Законодательного Собрания применялись правовые нормы федерального законодательства, которыми регламентировалось формирование законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

Так, выборы в Законодательное Собрание Севастополя, проведенные в 2014 и 2019 году были проведены по смешанной системе, где две трети кандидатов избирались согласно пропорциональной системе с пятипроцентным заградительным барьером, а еще одна треть избиралась в одномандатных мажоритарных округах города. Результатом выборов в 2014 году стала полная победа партии власти Российской Федерации. Подавляющее количество голосов было отдано за кандидатов от партии "Единая Россия" и их представителей в одномандатных округах Севастополя. Всего же на выборах имели право участвовать более 80-ти партий, однако, реально принять участие смогли всего 15. При пятипроцентном заградительном барьере, в парламент города прошли только две партии. Другие не смогли пройти установленный барьер и набрать нужное число голосов. В данном случае, решение о снижении процента барьерного порога при распределении мандатов принято не было, что не поспособствовало наличию большей конкуренции для победивших партий.

Сложившаяся политическая обстановка в парламенте Севастополя, усложнившаяся появлением внутри победившей партии оппозиции и раскола, лишь подтвердила тезис о большей эффективности решения вопросов избирателями представителями от мажоритарных округов на малых территориях. Это дает представление о том, что парламентское большинство в лице партий гегемонов, нацелено только на соблюдение партийных догм и установок, а в отсутствие сторонней конкуренции занимается разрешением фракционных проблем, а не задачами правового нормостроительства. Результат таких действий не заставил себя долго ждать и уже следующие выборы в Законодательное Собрание Севастополя от 2019 года, отобразили падение авторитета доминирующей партии в парламенте в силу наличия объективных для этого причин.

Таким образом, всё вышеперечисленное характеризует избирательный процесс как неотъемлемую часть системы формирования законодательных органов субъектов федерации. Грамотное выстраивание процесса избрания кандидатов из числа политических партий способствует балансу и наличию представительства со стороны широких слоев населения региона. Имеется и пример того, как мнимый парламентаризм разрушает систему взаимодействия органов власти и каковы будут последствия в присутствии незрелого общества граждан и отсутствии реальной оппозиции. Снижение качества избирательного процесса ведет к деградации управленческой деятельности органов власти субъекта, а законотворчество оказывается отодвинутым на второй план. Монопольная власть в региональном парламенте со стороны одной партии ведет к ее постепенному разложению и утратой доверия к ней населения, и соответственно и утратой доверия и к органам государственной власти, вне зависимости от её уровня.

Необходимо учесть, что работа разных механизмов проведения выборов, говорит о традициях, сложившихся в истории, о наличии большого количества демократических способов разрешения споров, которые в полной мере гарантируют широкое волеизъявление электората по итогам выборов. В

большом количестве на установку выборного механизма и системы структур законодательства оказывает влияние и внутреннее устройство территории государства.

Улучшение страны так же, как и любого другого механизма, исходит из непрекращающихся правок и реформ. Насколько страна готова к ним, настолько это окажет благотворное влияние на её жизнеспособность, правильность и эффективность общественных процессов, а значит и возможность формирования зрелого гражданского общества и настоящего объединению заинтересованных граждан внутри её границ, позволяя разрешать между ними и государственными органами любые конфликтные ситуации и споры. В тот же момент установление направления трансформации механизма политики страны исходит от положения взаимоотношений, возникающих в обществе, показателей общественного развития, ступеней элит в политике и то, насколько они готовы к самостоятельному ограничению влияния в области политики. Кроме того, данный фактор выступает в качестве определенного фактического обстоятельства в процессе образования возможностей для увеличения представительства заинтересованных избирателей и образования демократической системы управления.

В числе большого количества способов улучшения избирательной системы и более эффективного формирования законодательной структуры регионов России с небольшим населением, и малой территорией – самым правильным выступает полноценный общий подход к разрешению данной проблемы, а именно:

- определить минимальный порог в процентах (примерно 30% от всеобщего числа мандатов) распределив депутатские места в региональном парламенте РФ между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов;

- уменьшение избирательного барьера до 3%. Такое уменьшение станет причиной повышения числа партий в местных парламентах, а также увеличит показатели представительства населения и общей избирательской заинтересованности. Проблемный момент фракционности, который в любом случае образуются при значительном числе партийных организаций во влиятельных структурах есть возможность разрешить образованием коалиций не большего количества, а меньшего.
- установка ограничительных показателей в максимуме числа мест для тех партий, которые одержали победу в законодательном парламенте, учитывая число мандатов, которые были получены в одномандатных округах.

Благодаря использованию указанных предложений удалось бы сильно повысить представительство заинтересованного населения в законодательной структуре региона, увеличить вес незначительных по размеру партий, что увеличит избирательную явку и ограничит влияние доминирующей партии, вынуждая ее находить компромиссные решения с незначительными по размеру фракциями иных партий, которые обладают влиянием в парламенте субъекта РФ.

Также считается, что подобный подход к построению выборного процесса предоставит возможность отыскать баланс между чаяниями избирателей и ответственностью выборных лиц. Помимо этого, будут более детально отображены условия для исполнения воли граждан, что окажет благотворное влияние на сохранность взаимосвязи между электоратом и его выбором. Кроме того, удастся создать обстоятельства, при которых избиратели смогут оказывать влияние и осуществлять контроль за законотворческой деятельностью депутатов, которых они выбрали.

2.2 Правовые особенности формирования и функционирования исполнительных органов субъектов РФ

Как установлено статьей 77 Конституции РФ, региональные органы власти государства самостоятельно устанавливают свою организацию и порядок функционирования на основании базовых принципов такой деятельности. При этом они представляют собой элементы целостной системы органов, реализующих цели и задачи государственной политики.

Этот порядок устанавливают конституционные нормы: органы, реализующие цели и задачи государственной политики, действуют на уровнях федерации и субъектов, но при этом вторые автономны при решении задач своих регионов. То есть общие проблемы федеральные и региональные органы решают совместно, а в рамках собственного политического развития регионы РФ самостоятельно формируют властные органы, реализующие цели и задачи субъекта страны, в соответствии с общей политикой государства.

Следовательно, в нашей стране власть, наделенная управленческо-распорядительными (исполнительными) полномочиями по реализации законов государства, состоит из систем органов федерального и регионального уровней. Первая предназначена для реализации общефедеральных задач и решения масштабных проблем, вторая – более узких, территориальных.

В силу статей 11 и 77 Основного закона РФ регионы, формируя собственную систему органов власти, наделенных управленческо-распорядительными полномочиями по реализации законов России, должны руководствоваться нормами законов федерального уровня, устанавливающих совокупность конституционных норм, закрепляющих экономические, политические и социальные основы общественного устройства государства и общий порядок организации такой системы.

В ст. 17 Федерального закона № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года указано, что структура региональных органов, наделенных властными исполнительными полномочиями по реализации законов РФ, определяется лицом, осуществляющим руководство высшим органом, наделенным в регионе властными управленческо-распорядительными полномочиями по реализации законов государства на основании устава субъекта РФ.

Полномочия субъектов РФ сфере организации региональных систем исполнительной власти закрепляются в их основных правовых документах. Так, ст. 29.1 Устава Костромской области утверждает за губернатором ответственность формирования местного правительства. Подобные нормы содержатся и в уставах Брянской области, Белгородской области и других регионов.

А.А. Старовойтов в своих исследованиях данной темы, особо отмечает наличие твердой зависимости между устойчивостью формирующейся региональной системы исполнительных органов и структурой её действия. Так как на уровне федерального законодательства всё трактуется достаточно не глубоко, то согласно утверждению Старовойтова, всё зачастую зависит от личных предпочтений регионального законодателя, который зачастую неверно трактует объем своих полномочий в рамках федерального законодательства. Исследователь приходит к выводу, что формирование органов власти субъектов, должна происходить из возникших традиционных практик в регионе [53].

Организация исполнительной органов власти субъектов РФ и в правду выглядит достаточно неоднородной практикой от региона к региону. В тоже время, среди них присутствуют и общие элементы, характерные для большинства регионов. В качестве примера можно привести наличие во всех субъектах РФ высшего исполнительного органа власти, который реализует функции местного правительства. Сам формат существования такого органа нередко определяется особенностями законодательства региона. В Уставах

многих субъектов РФ таким органом указывается областная администрация, в других – правительство области, у третьих это областная коллегия и т.д.

Высшие исполнительные органы государственной власти регионов страны, возглавляют губернатор или глава администрации субъекта РФ. По поводу упомянутого А.А. Ерыгин замечает следующее: «Примечательно, что в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ только в статье 2 термин «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» приведен самостоятельно, во всех последующих статьях закона он уже неразрывно связан с понятием «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ». И это не случайно, т.к. наиболее распространённым вариантом является совмещение должности высшего должностного лица субъекта РФ с должностью руководителя высшего исполнительного органа государственной власти. Такой подход не только полностью соответствует предписаниям вышеуказанного Закона, но и отвечает принципу целесообразности» [18, с. 17].

Входящий в состав правительств и администраций круг лиц устанавливается региональным законодательством. Туда, как правило, попадает сам глава администрации, несколько его заместителей и аппаратные руководители высших уровней субъекта. Помимо них, законодательство субъекта можно определять в этот перечень и иные лица. К примеру, в Брянской области Уставом региона предусматривается, что состав исполнительного органа формируется за счет глав этого областного органа и руководителей представительства администрации области при федеральных органах государственной власти и в других субъектах Российской Федерации.

Устав Пензенской области помимо глав областной администрации включает в местное правительство избранного председателя, его заместителей, министров области, а также руководителей иных структур Пензенской области по согласованию губернатора. Устав Белгородской

области дополняет этот перечень начальниками различных департаментов области.

Любой региональный исполнительный орган власти субъекта выступает в качестве юридического лица, с соответствующим государственным статусом. Он имеет разветвленный аппарат, обеспечивающий его территориальное функционирование в рамках границ региона. Наличие системного аппарата и различного рода вспомогательных правительственных структур может быть заложено в основном законе субъекта федерации или в виде другого нормативно правового акта региона. Такой аппарат может формально существовать и выступать в качестве официальной вспомогательной контролирующей структуре при главе региона (Белгородская область) либо же выступать в качестве не официальной структуры, фактически реализуя деятельность в данном ключе (Курская, Пензенская области и иные).

Финансирование деятельности правительственных систем региона и иных его вспомогательных структур осуществляется за счет регионального бюджета субъекта.

Как видно из перечисленных примеров, структура формирования и реализации деятельности исполнительных органов власти субъектов федерации, устанавливается субъектами самостоятельно и потому от региона к региону, она имеет свои характерные черты и особенности, исходя из реалий сложившейся практики и традиций. Наличие федерального правительства ни коим образом не мешает регионам России формировать свои действующие исполнительные органы власти, с учетом политической специфики и особенностей региона. Данный подход возможен только в рамках широкой автономии субъектов внутри федеративного государства, благодаря чему можно сделать вывод о действительном наличии в России федерализма, который закреплен в Основном законе страны. Но считать, что механизм формирования и функционирования структуры исполнительной власти в регионах РФ в достаточной степени развит, было бы ошибкой.

Обобщая весь перечень проблем, наиболее пристальное внимание требуют для себя:

- отсутствие в некоторых субъектах РФ полноценного разделения ветвей власти, прежде всего законодательной и исполнительной;
- дублирование различными государственными органами полномочий и функций;
- отсутствие должного контроля за работой региональных правительств и их непрозрачности.

Разрешению этих проблем могло бы поспособствовать более пристальное внимание к возможности реформирования регионального законодательства субъектов РФ, которые более не отвечают ныне складывающейся тенденции на участие представителей населения в работе органов государства на всех уровнях федеративной системы. Бюрократический подход, формализм и утрата региональными правительствами интереса к самостоятельному ведению дел в регионе, равно как и перекладывание ответственности на плечи федерального центра необходимо считать не приемлемым и устранять из политического поля государства. В реализации этих инициатив необходимо предоставить для граждан и общественных объединений легальный способ контроля за деятельностью правительственных структур.

Таким образом эти проблемы можно решить, обратив внимание на возможность реформирования регионального законодательства субъектов Российской Федерации. Эти правовые системы уже не соответствуют современной тенденции к участию представителей населения в работе государственных органов всех уровней федеральной системы. Бюрократические подходы, формализм, потеря интереса к выполнению органами местного самоуправления своей работы на местах и перекладывание ответственности на федеральный центр считаются не приемлемыми и должны быть устранены из национальной политической сферы. При реализации подобных инициатив необходимо предоставить

гражданам и общественным органам правовые средства контроля за деятельностью государственных структур.

Подводя итог нужно сказать, что решить эти проблемы можно, обратив пристальное внимание на возможность реформирования законодательства субъектов Российской Федерации. Эти правовые системы уже не соответствуют современной тенденции к участию представителей населения в работе государственных органов всех уровней федеральной системы. Бюрократизм, формализм, потеря интереса местных органов власти к проведению собственной работы на местах, перекалывание ответственности на федеральный центр считаются неприемлемыми и должны быть выведены из сферы государственной политики. При реализации этих инициатив необходимо предоставить гражданам и общественным институтам правовые средства контроля за деятельностью органов власти.

Решение этих проблем возможно при внимательном отношении к возможностям правовой реформы в различных субъектах Российской Федерации. При реализации подобных инициатив необходимо предоставить гражданам и органам государственной власти правовые инструменты, с помощью которых они могли бы контролировать деятельность органов власти.

2.3 Особенности функционирования судебной власти в субъектах Российской Федерации

Теоретики отечественной правовой науки называют конституционной законностью соответствие нормативных правовых актов в стране Основному закону РФ. Поскольку наше государство имеет устройство, в рамках которого государственно-территориальные единицы обладают статусом государственных образований с закрепленной законодательно политической самостоятельностью, то и соответствие правовых актов Основному закону страны строится на двух уровнях – региональном и федеральном.

Соответствие региональных законодательных актов и правовых норм Конституции РФ в нашей стране зависит от того, как хорошо организована деятельность судебной власти, на что указывает М.А. Ибрагимов: «на состояние конституционной законности значительное влияние оказывают исполнение решений органов конституционной юстиции, а также единообразное применение Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Именно эти направления их деятельности способствуют утверждению принципов конституционной законности» [26, с. 22].

Вопрос функционирования судебной власти в регионах РФ важен для обеспечения соответствия нормативных правовых актов федеральному законодательству, а также законодательству субъектов РФ.

Если в случае с законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ присутствует ясность о том, как они должны организовываться и функционировать наряду с центральными ветвями власти государства, то в отношении судебных органов всё выглядит совсем иначе, и здесь, в отечественном законодательстве, дается намного меньше конкретики. Это обуславливается тем, что субъекты РФ в своих нормативных правовых актах зачастую никак не регламентируют формирование региональной судебной власти, её функционирование и состав. По сути, организацией деятельности всех судебных органов в стране заведует аппарат центральной власти РФ, так как именно посредством федеральных законов регламентируется работа всей судебной иерархии в стране – от мировых судей до Верховного и Конституционного суда РФ. К тому же, практически вся судебная власть России поставлена в прямой контроль от федеральной власти, так как назначение всех судей начиная с районного происходит посредством их утверждения Президентом РФ. Такое положение дел не способствует полноценной реализации права субъектов РФ на формирование региональной системы судов.

Тем не менее, такие попытки предпринимались. В 1996 году был принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», в соответствии с которым, в течение последующих 20 с небольшим лет в 17 регионах России были созданы высшие судебные органы конституционного контроля [58].

Труднее всего было установить полномочия таких структур, хотя в ч. 1 ст. 27 ФКЗ были обозначены две задачи высших судебных органов субъектов РФ:

- определение соответствия нормативных документов, издаваемых региональными и местными муниципальными органами власти основному закону региона;
- толкование уставов (конституций) региона.

Фактически предполагается, что полномочия и структура конституционных (уставных) судов будут сформулированы по образу и подобию Верховного и Конституционного судов РФ, с условием того, что они будут осуществлять свою деятельность внутри конкретного субъекта РФ. Предполагалось и то, что уставные суды будут осуществлять толкование и проверки норм местного законодательства и разрешать споры о компетенции государственных органов региона, исходя из позиции самостоятельности перед федеральными судами. Для периода 90-х годов прошлого века (которому были характерны высокий уровень децентрализации страны и отсутствия единого пласта федеральной системы законодательства) со стороны автономных субъектов РФ шло активное нормотворчество, которое требовало грамотного юридического толкования и проверки на соответствие уже имеющимся законам. А так как центральные судебные органы еще сами находились на стадии переформирования и реформирования под новые демократические установки, то наличие в регионах высших судебных органов было достаточно востребовано. Но за прошедшие почти три десятка лет с момента издания ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»

этой возможностью смогли воспользоваться только ограниченное число субъектов РФ.

Основным препятствием для формирования региональной системы судебной власти в России стало отсутствие реального списка властной компетенции конституционных судов субъектов федерации, закрепленных в отечественном законодательстве. Не давая таким судам никаких функций, законодатель полностью исключил их из судебной системы, и таким образом их деятельность оказывалась за рамками правового поля государства, что порождало конфликт с центральной властью. ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» дал субъектам право самостоятельно сформулировать границы полномочий, конфликтует с нормами других федеральных законов и прежде всего Конституции РФ, где предельно ясно обозначена недопустимость наличия противоречий между законами РФ и её субъектов.

Таким образом, основным препятствием на пути создания местной судебной системы в России было то, что перечень полномочий конституционных судов федеральных компонентов не был определен в национальном законодательстве. Не возложив на эти суды никаких задач, законодатель полностью исключил их из судебной системы, тем самым выведя их деятельность за пределы правового поля государства и создав конфликт с центральной властью. ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" предоставляет субъектам право самостоятельно и в конфликте с другими судами формулировать пределы своей компетенции. Это противоречит нормам федерального законодательства и, прежде всего, Конституции РФ, которая очень четко говорит о недопустимости противоречий между законами РФ и ее субъектов.

В правовой среде присутствует мнение, что ФКЗ «О судебной системе РФ» устанавливает не обязательную, а только рекомендованную компетенцию для высших судов субъектов. А.В. Гошуляк заявляет по этому поводу следующее: «определенная этим законом компетенция не

ограничивает объем полномочий конституционного (уставного) суда, который вправе рассматривать и другие вопросы, если они вытекают из исключительной компетенции субъекта РФ (ст. 73 Конституции РФ) и не конкурируют с полномочиями Конституционного Суда РФ и других федеральных судов, как то: контроль за решением законодательного собрания о назначении референдума или проверке соблюдения конституционных требований для назначения референдума; защите конституции (устава) от нарушения ее должностными лицами субъекта Федерации» [13, с. 14]. Н.В. Витрук в свою очередь отмечает: «конституционные (уставные) суды субъектов РФ могли бы осуществлять так называемый предварительный конституционный нормоконтроль, суть которого в том, что изучаемые суды будут активно участвовать в нормотворческом (законотворческом) процессе в субъектах РФ в качестве экспертов, заключения которых обязательны для законодателя...» [8, с. 109]. Такой же позиции придерживается Е.Г. Букатина: «на уровне субъектов Российской Федерации необходимо ввести предварительный контроль, так как уровень подготовки законопроектов в субъектах гораздо ниже, чем на федеральном уровне, в силу отсутствия достаточного количества специалистов, а также из-за недостаточного профессионализма парламентариев. В то же время не всегда учитываются местные особенности субъекта» [7, с. 17].

Для изменения такого положения дел, ряд исследователей, в частности И.В. Зыкова, выносят на обсуждение предложения о том, чтобы повысить значение региональных высших судов, дав им достаточно больше полномочий, чем они имеют сейчас [25]. Со схожей позиции пишет и О.А. Воробьева, считая необходимым принять отдельный федеральный закон о деятельности уставных судов субъектов РФ, где в полной мере следовало бы отразить правовой статус органов конституционного контроля регионов, их полномочия в сфере законодательного толкования и основные принципы и формы судопроизводства [10].

Но это не единственная негативная тенденция. Еще одним нивелирующим фактором для существования судов субъектов выступает проблема исполняемости вынесенных решений региональных судебных органов конституционного контроля. М.А. Мокосеева выделяет несколько причин, почему решения таких судов не реализуются на практике:

- умышленное затягивание решений;
- формализм и излишняя бюрократичность;
- игнорирование и отсутствие заинтересованности к их исполнению [38].

Для более детального понимания проблемы компетенции высших судебных органов субъектов РФ, нужно понимать, что решения и толкования Конституционного Суда РФ обязательны для исполнения со стороны всех органов власти, в том числе и для региональных. Еще одной серьезной проблемой данного суда является наличие у него компетенции выносить рекомендательные разъяснения, которые могут быть не обязательными в правоприменительной практике. Эти проблемы, М.А. Мокосеева, предлагает разрешить путем внесения поправки в ст. 79 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», изложив её в отредактированном виде, в качестве основы выдвинув идею, об обязательности исполнения на территории РФ решений Конституционного Суда РФ всеми органами власти страны, в том числе и судами всех уровней правовой иерархии.

С помощью таких поправок, возможно в полной мере реализовать принцип законности, основа которого лежит в плоскости исполнения любых нормативно правовых норм вне зависимости от того, кто является инициатором создания такой нормы. Новации в сфере конституционного судопроизводства помогут региональным уставным судам увеличить качество проверки принимаемых локальных правовых норм. В подтверждении этих суждений можно привести пример, когда Конституционный Суд Республики Дагестан провёл рассмотрение дела, по факту проверки конституционности пункта 6 Постановления Правительства

Республики Дагестан № 13 «Об утверждении удельных показателей кадастровой стоимости и результатов государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов Республики Дагестан» в связи с жалобой представителя ООО «Росконсерв». Рассмотрев дело по существу, Конституционный суд Республики Дагестан пришёл к выводу, что указанный пункт не соответствует статье 50 Конституции Республики Дагестан, в связи с чем действие этого пункта в правительственном постановлении должно быть отменено [43].

Наличие в субъекте РФ собственного высшего судебного органа положительно влияет на укрепление конституционных основ в местном законодательстве и даёт возможности более детального и быстрого рассмотрения присутствующих правовых конфликтов и коллизий среди разных уровней власти. В тех субъектах РФ, где данные суды не представлены, охрана законности и утверждение норм основного закона субъекта не могут быть обеспечены в достаточной мере [14].

Таким образом, можно сделать вывод, что уставные суды субъектов РФ могут выступать самостоятельным гарантом обеспечения конституционной законности в регионе, справляясь с этой функцией не хуже Конституционного Суда РФ. Мощным толчком к повышению качества судопроизводства субъектов РФ может стать закрепление в федеральном и региональном законодательстве нормы об обязательности исполнения для органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц решений уставных судов.

По логике законодательства, любая ответственность выражается в применении санкций к лицу, которое виновно в преступление закона, на основании решения суда. Такой подход характерен абсолютно для любого вида ответственности, в том числе и для конституционной. Но нынешние реалии федерального и регионального законодательства РФ не позволяют в полной мере осуществлять этот подход в сфере конституционной ответственности, так как нельзя будет привлечь виновное лицо, потому как

решения и требования уставного суда не обязательны к исполнению. Для устранения подобного положения, необходимо внести поправки в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» [58], и изложить в новой отредактированной версии ст. 79, согласно которой изложенные позиции Конституционного Суда РФ, а также высших уставных (конституционных) судов субъектов РФ должны быть обязательны исполнения на всей территории России всеми субъектами права.

Для целей укрепления большей конституционной законности на территории субъектов РФ, необходимо наделить соответствующими полномочиями региональные высшие суды и закрепить за ними в законодательстве функцию мониторинга законодательства субъектов федерации и проверки соответствия законов субъектов РФ федеральным нормам и Конституции. Сюда можно добавить предоставления возможности участвовать в отрешении от занимаемой должности представителей законодательной и исполнительной власти регионов и иного функционала.

Можно сделать вывод, что в целях дальнейшего укрепления конституционной законности на территории субъектов РФ необходимо наделить соответствующими полномочиями верховные суды регионов и законодательно уполномочить их осуществлять контроль за законодательством субъектов Федерации, проверять соответствие законов субъектов РФ федеральным нормам и Конституции. К этому можно добавить возможность освобождать от должности представителей региональной законодательной и исполнительной власти и участвовать в осуществлении других функций.

Для полноценного завершения реформирования судебной системы субъектов РФ, необходимо предусмотреть реальный правовой механизм ответственности за ненадлежащее исполнение уставных судов субъектов.

На основании вышеизложенного можно считать, что судопроизводство субъектов РФ способно обеспечивать конституционную законность на территории этих регионов. Судебной власти России необходима комплексная

реформа для соответствующей децентрализации, в результате произойдет снижение бюрократической нагрузки на все уровни судебной иерархии, что приведет к устойчивому развитию системы региональных судов во всех субъектах РФ и будет способствовать росту эффективности региональной судебной системы.

А также для полного завершения реформы судебной системы субъектов РФ необходимо обеспечить реальный правовой механизм, с помощью которого суды субъектов РФ будут нести ответственность за неправомерные действия.

В свете сказанного судебные процедуры субъектов Российской Федерации способны обеспечить конституционную законность на их территории. Российская судебная система нуждается в комплексных реформах по надлежащей децентрализации, которые позволят снизить бюрократическую нагрузку на всех уровнях судебной иерархии, приведут к устойчивому развитию системы местных судов во всех субъектах Российской Федерации и будут способствовать повышению эффективности работы местной судебной системы.

3 Проблемы и перспективы функционирования государственных органов субъектов РФ

3.1 Проблемы перераспределения полномочий между государственными органами субъектов РФ и муниципальными органами власти

Порядок разграничения полномочий, прав и обязанностей существует в отечественном праве уже довольно долгое время, но пока еще далек от совершенства: не налажено его законодательное регулирование, не разработан четкий порядок его применения в разных сферах.

Одной из основных проблем является то, что Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [62] предусматривают различные варианты возможного перераспределения у них полномочий.

К примеру, ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, без оглядки на ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, обуславливает перераспределение полномочий не всегда, а только для случаев, которые устанавливаются федеральным законодательством. Такая норма появилась в ФЗ № 131-ФЗ после поправок в него в 2016 году. Результатом такого нормотворчества стала правовая коллизия: ФЗ № 184-ФЗ указанную ограничительную норму не закрепляет, а в ФЗ № 131-ФЗ она имеется.

Еще до появления этой нормы, многие исследователи-правоведы критиковали такую формулу перераспределения полномочий, так как она не только обесценивает суть регионального управления и местного самоуправления, но и не содержит реально действующих ограничительных мер (кроме перечня, когда это делать нельзя), да и в добавлении ко всему –

она может быть применена в вольной трактовке в широких сферах общественных отношений, без учета того факта, что в законе присутствуют или отсутствуют возможности такого действия [54].

В настоящее время противоречащие друг другу федеральные законы продолжают действовать. Представляется необходимым устранить правовой конфликт посредством приведения ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ в соответствие со ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ, а до этого применять правило действие более новой законодательной нормы, из второго федерального закона.

Как правило, перераспределение полномочий происходит в силу того, что органы местного самоуправления или органы государственной власти субъекта РФ, не способны эффективно осуществлять свои властные полномочия в определенной правовой сфере из-за наличия объективных причин и обстоятельств. При этом региональный законодательный орган субъекта РФ всегда имеет выбор: воспользоваться предоставленным правом перераспределения полномочий или отказаться от него. Таким образом получается, что регион РФ осуществляет такой процесс не в рамках строгой обязанности, а в рамках возможности.

Подобные ситуации возможны при условии, что федеральное законодательство будет содержать нормы, которые будут такую возможность гарантировать. Обоснованием этой позиции могут служить примеры судебной практики, в ситуации, когда судом было признано незаконным перераспределение полномочий от одних органов власти к другим в сфере благоустройства, так как отсутствует указание на возможность перераспределения полномочий в указанной сфере правовых отношений федеральным законодательством [3].

Правовые нормы о возможности перераспределения полномочий содержатся в следующих законодательных актах:

- ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»;

- ст. 5.1 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»;
- ст. 14 Жилищного кодекса РФ;
- ст. 8.2 Градостроительного кодекса РФ;
- в ст. 25 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»;
- ст. 6 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;
- ст. 10.1 Земельного кодекса РФ;
- ст. 2 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;
- ст. 6.1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»;
- ст. 6.1 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»;
- ст. 8.1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;
- ст. 24.1 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;
- ст. 13.2 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

Согласно докладу Министерства юстиции РФ, законы о перераспределении полномочий распространяют своё действие на территорию 52 субъектов РФ и затрагивают также около 4,5 тыс. муниципальных образований [15].

Помимо вышеупомянутой ограничительной нормы, где перераспределение полномочий возможно только в установленных федеральным законом случаях, ФЗ № 184-ФЗ и ФЗ № 131-ФЗ одинаково предусматривают следующие условия и критерии:

- перераспределение посредством принятия соответствующего закона субъекта РФ;
- перераспределение полномочий допускается на срок не меньше срока полномочий законодательного органа субъекта РФ;
- законы субъекта РФ о перераспределении полномочий вступают в силу только с началом очередного финансового года;
- установлен полный запрет на передачу отдельных видов полномочий.

По указанию Методических рекомендаций по подготовке нормативных правовых актов субъектов РФ значится, что законы регионов РФ о перераспределении полномочий могут распространяться на территорию всего субъекта либо же на территории отдельных муниципальных образований [36]. Помимо того, в рекомендациях указывается о разнообразных основаниях цели перераспределения полномочий, которые могут устанавливаться субъектом РФ. К этому стоит заметить, что и в федеральном законодательстве нет закрепленных конкретных целей для перераспределения полномочий.

Негативным фактором выступает тот факт, что при перераспределении полномочий не подразумевается закрепленной законом формы согласования этого процесса между разными уровнями власти и в особенности с муниципальными органами власти. Некоторыми авторами, исследующими данный момент, высказывается мнение, что прерогатива государственного законодателя не должна быть единоличной [11], необходим обязательный учет интересов и мнения органов местного самоуправления. На данное упущение неоднократно обращают внимание в юридической правовой литературе [67].

Тем не менее, отсутствие данных норм в федеральном законодательстве может быть дополнено региональным законодательством при подготовке законопроекта субъекта РФ о перераспределении полномочий. Такой сценарий развития событий не раз был воплощен на практике. В качестве примера можно рассмотреть реальный случай из Красноярского края. Так, в ходе процесса рассмотрения регионального законопроекта, по рекомендации экспертно-правового управления Законодательного Собрания Красноярского края, указанный проект, с учетом того, что он существенно затрагивает интересы отдельных муниципальных образований на территории края, был доведен до ознакомления органам местного самоуправления данных муниципальных образований, чтобы более подробно ознакомиться с их мнением по вопросам реализации положений законопроекта [19]. Замечания, мнения и предложения указанные муниципальными властями были проанализированы и обсуждены в должной мере, что по итогу привело к нахождению консенсуса (особенно в части указания конкретики перераспределяемых полномочий), который стал основой Закона края от 19 декабря 2019 г. № 8-3532 «О перераспределении между органами местного самоуправления некоторых муниципальных образований края и органами государственной власти края отдельных полномочий в сфере рекламы».

В научной среде присутствует мнение, что перераспределение полномочий – это изъятие полномочий у органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъекта РФ, таким образом формируется передача полномочий «снизу вверх», то есть от низших структур власти к высшим. Для такой модели перераспределения предусмотрен целый институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (в частности гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ) с присущими ему особенностями [51].

Общий анализ законов субъектов РФ о перераспределении полномочий показывает, что довольно часто применяется именно эта модель («снизу

вверх»), при которой властные полномочия органов местного самоуправления осуществляют органы государственной власти субъекта РФ. Такой подход фиксируют и Методические рекомендации, где согласно их пояснению, объектом перераспределения могут стать как отдельные вопросы местного значения, ФЗ № 131-ФЗ, так и чётко обозначенные полномочия по решению вопросов муниципального значения, закрепленные данным законом, так и иными отраслевыми федеральными законами.

В то же время, реализация на практике такой модели и степень её теоретического обоснования недостаточно опробованы на практике и имеют ряд нюансов.

Во-первых, положения ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ и ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ не исключают и запрещают полностью перераспределения полномочий от органов власти субъекта РФ к органам местного самоуправления. Вполне может возникнуть ситуация, когда самостоятельные муниципалитеты могут иметь более широкие возможности для эффективного осуществления региональных полномочий на своей территории, чем если бы их осуществляла сама власть субъекта федерации. Это довольно редкий случай, но возможность такого развития событий имеет место быть, что нельзя проигнорировать.

Во-вторых, если бы федеральное законодательство предполагало только один вариант перераспределения полномочий, то более практично выглядело бы переименование такого процесса из механики перераспределения, в процесс передачи или же изъятия полномочий от органов муниципалитета к органам государственной власти субъекта РФ.

В-третьих, может иметь место такая ситуация, при которой органы власти субъекта РФ и органы местного самоуправления в определенных федеральным законом случаях, могут даже обмениваться полномочиями. В таком случае, одну часть полномочий органов местного самоуправления будут осуществлять органы государственной власти субъекта, а часть других региональных полномочий – органы муниципалитета [41].

Учитывая рассмотренные нюансы, допустимость такого механизма перераспределения полномочий от нижестоящих местных органов власти к полномочным органам субъектов федерации, создаст проблему в виде возникновения альтернативы закреплённому законодательством институту наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ). Очевидно, что такой вариант изменения статуса полномочий будет являться для региональных органов власти субъектов РФ более предпочтительным, чем наделение полномочиями, в силу того что первый вариант предлагает для них больше самостоятельности и не ограничивает жесткими законодательными рамками.

Стоит предположить, что если модель делегирования полномочий от низших структур власти к высшим будет неприемлема, то необходимому применению следует предоставить специальные нормы главы 4 ФЗ № 131-ФЗ, где федеральный законодатель должен исчерпывающе об этом указать, дополнив ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ прямой запретительной нормой. В её отсутствие в законодательстве будет сохраняться правовая неопределенность.

Подводя итог, можно с уверенностью констатировать тот факт, что в законодательной регулировке перераспределения полномочий существуют обширные проблемы: противоречия норм закона, несовершенство реализации условий работы механизма передачи, отсутствие ясного представления о возможности обмена полномочиями от государственных органов субъектов РФ в руки властей местного самоуправления и наоборот. Данные проблемы возможно решить в рамках предложенных законодательных поправок в различные уровни законодательства, а также посредством большего взаимодействия на основе договорных начал между разными уровнями государственных структур.

3.2 Модели взаимодействия государственных органов субъектов РФ с гражданским населением

Между гражданами и органами власти государства на уровне региона и муниципалитета постоянно осуществляется активное взаимодействие. Анализ конституционной и правовой составляющих таких контактов необходим для развития юридической теории и практики, поскольку они значительным образом влияют на повседневную жизнь, осуществление прав и свобод граждан, обеспечивают их защиту.

Процесс создания новых законов, реформировании уже действующих законодательных актов, реализации их на практике – всё это не представляется возможным без необходимого баланса между обществом и государственными органами власти. Наличие этого баланса закреплено в Основном законе России в виде норм о том, что граждане РФ являются формальными носителями власти и осуществляют эту власть посредством делегирования полномочий власти различным уровням государственных структур. В тоже время, все граждане имеют право участвовать в работе органов власти, осуществлять контроль и пользоваться всеми доступными правовыми методами для взаимодействия с государством как в единоличном порядке, так и посредством общественных объединений и органов местного самоуправления.

Примечательно, что в настоящее время общественные отношения в сфере осуществления принадлежащей народу государственной власти развиваются весьма динамично, однако оптимальные модели и способы взаимодействия организаций разных уровней, реализующих публичную власть, а также таких организаций и населения по-прежнему активно разрабатываются полномочными структурами. Следовательно, не утратил своей значимости и актуальности процесс осмысления перечисленных выше проблем с позиций конституционного права [70].

Руководство нашей страны также объективно оценивает ситуацию, сложившуюся в области разделения прав и обязанностей, а также взаимодействия региональных органов государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Так, об этом заявлял Председатель Государственной Думы РФ В.В. Володин: «Необходимо урегулировать и вопросы, касающиеся местного самоуправления. Сегодня нет связи между уровнями публичной власти, это сказывается на самых важных и чувствительных для людей сферах: образовании, здравоохранении...» [24, с. 11].

Несмотря на многие имеющиеся пробелы и проблемные ситуации в сфере взаимодействия между органами государственной власти субъектов федерации и муниципалитетами, общий анализ спектра правоприменительных практик, свидетельствует о направлении движения в сторону всё большего улучшения взаимодействия между ними, что позволяет увидеть новые формы такого процесса. Даже среди выявленных и уже используемых моделей имеются примеры характеризующиеся высокой степенью применения, что позволяет надеяться на обширное применение их применение на территории всей страны между властью и обществом, учитывая все региональные и местные нюансы и обстоятельства.

Моделирование систем взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ и гражданским обществом, возможно только в рамках правовой формы, задавая нужные направления движения путем формирования правильной нормативной базы [50].

На данный момент существуют формы сотрудничества государства и граждан.

Консультативная. Сюда входят формы не прекращающегося сотрудничества власти и граждан, общественный анализ проблемных моментов, общее нахождение самых лучших способов их решения, отчёты субъектов власти о выполненной деятельности. Помимо прочего в данную

модель включены гражданские опросы, консультации, общественные слушания и анализы.

Программная. Сюда входит подготовка и включение программ улучшения, которые благотворно сказываются на инициативу со стороны граждан, опираясь на разрабатываемые гражданами предложения, либо на волеизъявления государственных органов.

Рассмотрим наиболее качественные модели сотрудничества между структурами власти регионов России и муниципалитета в области реализации прав граждан более подробно.

В ряде ситуаций проводится сотрудничество, в котором принимает участие три стороны. То есть, сюда входят два уровня власти (к примеру, федеральная и региональная) и граждане. Имеется неоднократная практика сотрудничества в пределах консультаций 3-х уровней власти и граждан, в первую очередь на уровне поселения.

Стоит обратить внимание, что принимать участие в таких взаимоотношениях могут сразу несколько государственных органов субъектов РФ, несколько муниципальных образований, территориальные общественные самоуправления и т.д.

Сотрудничество проводится в нескольких формах. Сюда входят формы: надзора со стороны общества; регионального самостоятельного управления общества; гражданских собраний; механизм выбора главы поселений. Все они проводятся в основном как в рамках консультаций, так и в программных форматах.

Определяя специфические особенности в вопросе сотрудничества государственной власти и гражданских локальных сообществ в пределах сферы регионального управления общества, Шугрин Е. С. совместно с Ивановой К. А. указывают на особую единицу гражданского объединения – территориальные общественные самоуправления (далее по тексту ТОС): «ТОС – это активное представительство их интересов в органах местного самоуправления, выявление насущных проблем, определение приоритетов на

предстоящий бюджетный цикл, общественный контроль за местной властью и муниципальными подрядчиками. ТОСовцы активно работают в представительных органах власти...» [68, с. 12].

Такое взаимодействие можно обеспечить в рамках региональных инициатив или проектов. Пример такой инициативы – проект «Муниципальный депутат», суть которого заключается в прямом взаимодействии муниципальных должностных лиц с представителями ТОС в рамках местных территориальных образований. Такой формат реализации модели взаимодействие гарантирует активное сотрудничество представителей органов местного муниципалитета с органами территориального общественного самоуправления [71].

Важно, что деятельность ТОС не только повышает оперативность реакции властей, но и способствует её публичности. Е.С. Шугрина указывает, что для территориального общественного самоуправления характерно сочетание свойств добровольности общественного объединения и реализации принципа публичности осуществляемой власти, в рамках этого объединения [39]. Это служит наглядным примером того, как могут проявляться демократические и публичные принципы организации власти на самой низшей ступени властной иерархии федеративного государства.

ТОС создается благодаря инициативе граждан и населения, учреждение которого подтверждается нормативным актом муниципальных органов власти. Первоначальная цель формирования таких сообществ заключается в осуществление контрольных функций, однако с ростом влияния, полномочий и компетенции общественного самоуправления, цели могут измениться, и основным полем деятельности граждан из ТОС станет реализация собственных программных предложений и инициатив [72].

Динамика развития территориальных общественных самоуправлений в нашей стране пока не демонстрируют приемлемого результата. В то же время, даже в такой форме эта модель гражданской активности позволяет лучше всего раскрыть потенциал и преимущества местной самоорганизации.

Как правильно замечает Е.И. Колюшин – ТОС это своеобразный «нулевой этаж», который максимально приближен к чаяниям населения по сравнению со всеми остальными видами власти [28].

Еще одним важным преимуществом является то, что ТОС может сочетать в себе сумму моделей взаимодействия. Первую очередность всегда имеет контрольная модель, но с развитием компетенции в регионах и участия во многих приоритетных направлениях в плане решения местных проблем, ТОСу в последствие позволяют принимать программные решения и в рамках муниципальных и межмуниципальных программ, региональных программ, и даже федеральных программах развития. Говоря о последних, можно отметить федеральные грантовые конкурсы на подобии Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика». Благодаря участию в упомянутом конкурсе, сельское поселение Султан Андроповского района Ставропольского края при поддержке местных органов и активистов гражданского территориального общественного самоуправления заняло в 2018 году первое место в номинации «Обеспечение эффективной обратной связи с жителями муниципальных образований», получив федеральный грант на благоустройство в довольно крупной сумме, а в 2019 г. победило и в региональной программе поддержки местных инициатив, за что было вознаграждено грантом от властей края вдвое больше, чем за прошлый федеральный. Тем не менее, это не было единоличными достижениями ТОС, ведь значительная часть полномочий по мониторингу и разработки решения проблем благоустройства муниципального образования реализовывалось совместно с государственными органами власти, муниципальной администрацией и несколькими ТОСами данного сельского поселения [35].

Таким образом, в рамках полномочий территориального общественного самоуправления вполне возможно устроить разгрузку муниципалитетов в сфере благоустройства и облагораживания территории, района или области. Данный вид организованной общественной деятельности позволяет выявить проблемы на самых локальных уровнях и

позволяет затрачивать меньше ресурсов и времени, чем если бы это разрешалось посредством государственных органов власти.

Активная позиция населения в решении проблем региона своего проживания, повышает взаимное доверие и уважение между властью и населением, способствует развитию гражданского правосознания, ответственности и соблюдения принципа законности. К тому же, посредством ТОС на уровне субъектов федерации могут реализовываться различные социальные и общественно значимые проекты.

ТОС не единственный способ прямого участия населения в гражданской жизни своего региона. Еще одним институтом прямого представительства граждан выступает сельский староста. Как указывает Е.С. Шугрина, к настоящему моменту, именно этот вид гражданского представительства всё больше распространяется по тем регионам страны, где крупные сельские поселения распространены повсеместно, но при этом их местоположение находится вдали от реальных возможных контактов с властными органами государства или даже местной властью. В этом контексте показателен пример Ставропольского края, где с давних времен широко представлен институт местного самоуправления среди местного населения. В его составе имеются много крупных сел и станиц, расположенных в укрупненных городских округах, где государственная власть в лице федеральных структур или органов власти края представлена во многом лишь формально. Подобное положение дел выдвинуло должность сельского старосты на первый план, который с течением времени начал восприниматься как полноценный представитель местного населения во взаимодействии со властью, нежели организатор жизнедеятельности села.

Существует и более экстраординарная модель проявления гражданской активности – в виде народных собраний и сходов граждан. Она распространена в субъектах страны, где сильно выражены национальные традиции и привычки коллективного решения общественных споров и конфликтов. По большей степени это относится к северо-кавказским

регионам РФ на подобие Республик Ингушетии, Дагестана, Алании и т.д. Такие собрания в нынешнее время довольно редки и они могут возникнуть стихийно или же в определенно оговоренное время, для того чтобы привлечь внимание государственных органов к общественному запросу или же самостоятельно найти решение для возникших в обществе задач [40]. Такая привычка взаимодействия населения северо-кавказских регионов страны развивалась исторически, обрстая на протяжении времени своими традициями и условиями, благодаря чему ее наличие теперь воспринимается как неотъемлемое право народа и приемлемая модель активности в рамках публичного взаимодействия со властными структурами. В некотором роде похожий формат имеют и обычные народные собрания (без наличия культурных особенностей), в котором реализуется право гражданского населения на свободное волеизъявление в любой момент времени.

Подводя итог, стоит сказать, что наличие нестандартных и неординарных подходов и моделей взаимоотношений власти и населения – наиважнейший принцип наличие демократического федерализма в рамках нашей страны. Готовность граждан и государственных структур власти налаживать между собою неформальные контакты и решать общественно важные и государственные вопросы оперативно и без проволочек, свидетельствует о наличии доверия между двумя сторонами. Несмотря на то, что запрос к властным структурам со стороны населения при такой модели поведения не носит императивный характер и не обладает статусом правовой нормы – эти запросы так или иначе приобретают суть своеобразного «общественного закона», не позволяя игнорировать его со стороны государства. Активность гражданского населения должна повышаться путем поощрения со стороны власти и государства всех уровней, ведь это несёт пользу как самому государству, так и гражданскому обществу. Темпы роста гражданской активности в нашей стране на данный момент всё еще недостаточны, но тенденция на рост участия граждан в жизни государства на

уровне регионов и муниципалитета даёт надежду на изменения этого положения в будущем.

Таким образом, наличие нестандартных и необычных подходов и моделей во взаимоотношениях власти и населения является важнейшим принципом демократического федерализма в нашей стране. Готовность граждан и властных структур устанавливать неформальные контакты, быстро и без проволочек решать социально значимые и общенациональные вопросы свидетельствует о наличии доверия между ними. Даже если при такой модели действий требования населения к власти не носят императивного характера и не имеют статуса правовых норм, они так или иначе приобретают некую "публично-правовую" сущность, не позволяющую государству их игнорировать. Поскольку гражданские действия выгодны и государству, и гражданскому обществу, они должны поощряться властью и государством на всех уровнях. В настоящее время темпы роста гражданского участия в нашей стране пока недостаточны, однако тенденция к увеличению участия граждан в жизни государства на региональном и муниципальном уровнях позволяет надеяться, что в будущем эта ситуация может измениться.

Из этого следует, что гражданское участие полезно как для государства, так и для гражданского общества, оно должно поощряться властью и государством на всех уровнях. В настоящее время темпы роста гражданского участия в нашей стране пока недостаточны, но можно ожидать, что в будущем ситуация изменится, поскольку гражданское участие в жизни государства имеет тенденцию к росту на региональном и муниципальном уровнях.

Заключение

Изучение и анализ нормативной правовой базы, судебной практики и специальной литературы по теме работы, позволяет сделать следующие выводы:

Понятие «федерализма» широко и многогранно. Оно имеет под собой давнюю историю развития в России и характеризуется не только территориальным, но и политико-государственным признаком. Федерализм может выступать в качестве государственного устройства, в котором присутствуют автономные субъекты, в рамках своих полномочий и территориальных границ, осуществляющих государственную власть и находящиеся в подчинении федерального центра. Как политическая идея федерализм базируется на принципах демократичности, открытости власти, делегировании властных полномочий, взаимодействии между собой разных уровней государственной власти (федеральной, субъектов федерации и муниципальной), при активном участии гражданского населения.

Принцип разделения властей играет большую роль в работе государственных органов субъектов РФ. Законодательные органы региона формируются на основе различных типов выборных систем, а исполнительные – на основе уставов и конституций субъектов страны. Судебная власть осуществляется посредством присутствия федеральных судов и конституционных (уставных) судов региона страны.

Наличие выборных органов и присутствие народного контроля за деятельностью исполнительной ветви государственной власти характеризуют принцип работы публичной власти в субъекте РФ. Публичность власти характеризуется подотчетностью представителей властных структур в отношении населения и в постоянных контактах со своими гражданами, в рамках своих обязанностей.

Грамотное разделение полномочий между различными уровнями государственной власти – залог стабильного сосуществования между ними и населением. Полномочия органов власти субъекта РФ могут определяться его собственными законами, так и федеральным законодательством. Общий объём взаимодействия органов власти субъекта с муниципальной властью и населением определяется на основе регионального законодательства, участия федеральных органов власти и соглашений с населением.

Перераспределение полномочий имеет под собой большую нишу, так как это позволяет улучшить функционирование органов власти субъектов или местного самоуправления. Важно знать, что перераспределение полномочий может изменять функционал разных властных органов, наделяя новыми полномочиями или лишая их возможности проявлять деятельность для определенной сферы.

Контроль населения за деятельностью государственных органов может быть двух видов – контрольный и программный. Прямое участие гражданского населения в отношениях с государственными органами и органами местного самоуправления может проявляться посредством создания территориального общественного управления, выбора старост и проведения сходов. Активность гражданского населения приводит к распространению публичного формата реализации власти, в том числе и со стороны властей субъектов федерации, что положительно сказывается на развитие общества и государственной системы в целом.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2019. Т. 1. 864 с.
2. Алебастрова И.А. Территориальное деление и территориальное устройство публичной власти в государстве: основные модели // Lex Russica (Русский закон). 2018. № 5. С. 925–937.
3. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17 января 2018 г. № 56-АПГ17-22.
4. Бай Н.Г., Безбах В.В. и др. Правоведение: учебник для вузов / под ред. Безбах В.В., Копылова М.М. - М.: изд-во РУДН, 2016. 561 с.
5. Безруков А.В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 16. С. 8–12.
6. Бредихин А.Л. Федеративная система Российской Федерации: Учебник. (Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2018). 46 с.
7. Букатина Е.Г. Основные компетенции конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации как фактор обеспечения конституционной законности // Инновационные технологии управления и права. 2018. № 3 (4). С. 16–24.
8. Витрук В.Н. Конституционное правосудие в России (1991-2001 годы). М.: Городец-издат, 2001. 508 с.
9. Владимирская область. Официальный сайт. - Электрон. Дан. - Режим доступа: http://avo.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=44.

10. Гаврилов Е.В. Пределы дискреции регионального законодателя по вопросам ведения субъекта Российской Федерации // Реформы и право. 2016. № 1. С. 32–38.

11. Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: Автореф. дисс. ... на соиск. докт. юрид. наук. Тюмень, 2009. 42 с.

12. Гошуляк А.В. Конституционные и уставные суды субъектов РФ как основной инструмент обеспечения конституционной законности // Бизнес в законе. 2019. № 2. С. 12–15.

13. Демидов В.Н. Роль регионального конституционного правосудия в реализации принципа правового государства // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2018. Т. 14. Вып. 4. С. 20–26.

14. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. - начало 2019 г.). URL: https://minjust.ru/sites/default/files/inf_0.docx (дата обращения: 10.09.2020).

15. Доклад Общероссийского Конгресса муниципальных образований "О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации". URL: <http://www.kontora74.ru/img/userimgs/134/files/ОКМО2019.pdf> (дата обращения: 10.09.2020).

16. Епифанов А.Е., Баев Р.Р., Джумагулов А.С. Федеральное вмешательство как институт федеративного государства (вопросы теории государства и права). Волгоград, 2017. 167 с.

17. Ерыгин АЛ. Губернатор Белгородской области в системе региональных органов государственной власти»// Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2017 г. № 1. С. 17–23.

18. Заключение на проект закона. URL: [http://law.sobranie.info/InfOtdel/ekspertiza.nsf/3d55c252eaa2dc1bc7257463000e6f34/7d6f3651a069178047258425000f3d03/\\$FILE/VxN5294-88_Закл_О_перераспределении_полномочий_в_сфере_рекламы.doc](http://law.sobranie.info/InfOtdel/ekspertiza.nsf/3d55c252eaa2dc1bc7257463000e6f34/7d6f3651a069178047258425000f3d03/$FILE/VxN5294-88_Закл_О_перераспределении_полномочий_в_сфере_рекламы.doc) (дата обращения: 10.09.2020).

19. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Собрание Законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

20. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 11.06.2021) "О государственной тайне" // Собрание законодательства РФ, 13.10.1997, № 41. С. 8220–8235.

21. Закон Ленинградской области от 27 октября 1994 г. № 6-оз "Устав Ленинградской области" (ред. от 17.02.2020) // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 1995. № 2. Ст. 2.

22. Залиханов М.Ч., Матросов В.М., Шелехов А.М. Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации. М., 2016. 161 с.

23. Замахина Т. Повестка-2020: Владимир Путин и парламентарии обсудили приоритеты законотворческой работы в следующем году // Российская газета - Столичный выпуск. 2019. 24 декабря. С. 11–15.

24. Зыкова И.В. Определение полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2018. № 10. С. 40–51.

25. Ибрагимова М.А. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 23 с.

26. Ивайловский Д.А. К вопросу о новом этапе развития российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 34–37.

27. Колюшин Е.И. Муниципальное право России. М.: Норма, 2018. 463 с.
28. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедура): монография. М.: Формула права, 2016. 560 с.
29. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)
30. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства: монография. М.: Проспект, 2019. 440 с.
31. Лебедев В.А. Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации в единой системе публичной власти // Проблемы права. 2021. № 1. С. 11–20.
32. Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия: идеология - политика – право (теоретические аспекты). Челябинск, 2017. 157 с.
33. Липецкая область. Официальный сайт. - Электрон. Дан. – Режим доступа: <http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/adm/i№dex.php>.
34. Мащенко А. Все до копейки – в дело: село Султан Андроповского района – победитель конкурса "Лучшая муниципальная практика" // Ставропольская правда. 2018. 25 декабря. С. 33–38.
35. Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов РФ... (разработаны Минрегионом России, 2014 г.) // СПС Консультант Плюс.
36. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2007. 20 с.
37. Мокосеева М.А. К вопросу неисполнения решений региональных органов конституционного контроля // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. №10. С. 44–49.

38. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.
39. Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2020. 280 с.
40. Пешин Н.Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 44–52.
41. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2005 г. // Росс. газ. 2005. 26 апреля.
42. Постановление Конституционного суда Республики Дагестан от 10 февраля 2015 года № 1-П // СПС Консультант Плюс.
43. Постановление Конституционного суда Республики Дагестан от 10.12.2013 г. №4-П // Архивные материалы КС РД за 2013 год.
44. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона // Российская газета. 2015. 14 декабря.
45. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. // Собрание Законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
46. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Собрание Законодательства РФ. 2012. № 53 (часть 2). Ст. 8062.
47. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. // Собрание Законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
48. Путин: вертикаль между местной и государственной властью должна быть, но в рамках Конституции // ТАСС. Новости в России и мире. 22.10.2019. URL: <https://tass.ru/politika/7027947> (дата обращения: 10.07.2021).

49. Салыгин Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 3. С. 10–15.
50. Сергеев А.А. Передача полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень государственной власти: правовая природа и пределы дискреции регионального законодателя // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 28–36.
51. Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2018. 596 с.
52. Старовойтов А.А. К проблеме типологии органов исполнительной власти // Юрист. 2017. № 19. С. 43–49.
53. Уваров А.А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 20–29.
54. Устав Волгоградской области от 24 февраля 2012 г. № 1-ОД (принят Волгоградской областной Думой 14 февраля 2012 г.) (в ред. от 10 июля 2015 г.).
55. Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1 (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС) (в ред. от 03.11.2011) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2009. № 9.
56. Федерализм: Энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 2013. 288 с.
57. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.
58. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) "О судебной системе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 06.01.1997, № 1, ст. 1.

59. Федеральный закон от 02.11.2013 № 303-ФЗ (ред. от 21.12.2021) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 04.11.2013, № 44, ст. 5642

60. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2022) // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

61. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

62. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // Российская газета от 27.12.2021 г. № 294.

63. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.04.2022) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

64. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.06.2022) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

65. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2017. № 7 (151). С. 3–10.

66. Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71–75.

67. Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М.: Изд-во "Проспект", 2018. 160 с.
68. Anderson W. The Nation and States, Rivals or Partners? - Minneapolis, 2018. 281 с.
69. Brown L.N. The Court of Justice of the European Communities. Brussels. 470 с.
70. Dailler P., Pellet A. Droit International Public. 7- tdition. Paris., 2021. 1510 с.
71. Dijk P., Hoof G. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Hague, 2018. 850 с.
72. Hicks U.K. Federalism: Failure and Success. A comparative study. - London; Basingstoke: Macmillan, 2017IX.